Право советской России.
Вып. 1.
2 экз.
Прага, 1925

ИМЛ—Библиотека
ЦР
П 859

ПРАВО СОВЕТСКОЙ РОССИИ

—

Сборник статей

—

ВЫПУСК ПЕРВЫЙ

ПРАГА

ЦР
П859

ПРАВО СОВЕТСКОЙ РОССИИ

СБОРНИК СТАТЕЙ,
СОСТАВЛЕННЫЙ ПРОФЕССОРАМИ РУССКОГО
ЮРИДИЧЕСКОГО ФАКУЛЬТЕТА
В ПРАГЕ
Н. Н. АЛЕНСЕЕВЫМ — С. В. ЗАВАДСКИМ
А. В. МАКЛЕЦОВЫМ — Н. С. ТИМАШЕВЫМ
при участии
доц. А. А. Боголепова (Берлин) — М. И. Ганфмана (Рига)
пр.-доц. К. И. Зайцева (Прага) — доц. А. П. Маркова (Берлин)
проф. А. А. Пиленко (Париж)

ВЫПУСК ПЕРВЫЙ

2Э/К3

ПРАГА
1925

ЦР
П 859

ИНСТИТУТ В. И. ЛЕНИНА
№
БИБЛИОТЕКА

1087492

(026-1925)

СФ
22542

1812/36 с 1.

Издательство
«ПЛАМЯ»
В ПРАГЕ
под общим
руководством
профессора
Е. А. ЛЯЦКОГО

2 экз

ПЕЧАТАНО В ТИП.
«ЛЕГИОГРАФИЯ»
Praha-Vršovice, Sámova 665

2012

От составителей

Годы, протекшие со времени октябрьской революции, не могли остаться без многостороннего влияния на жизнь России. Изменению подверглись не только политико-географические очертания великой страны, утратившей даже имя России и получившей безличное наименование Союза Советских Социалистических Республик, но и бытовые и хозяйственные условия ее существования. Глубокие отклонения наметились и в области права. Условия изучения этой новой правовой действительности представляются совершенно исключительными. Едва ли гденибудь можно наблюдать столь резкое расхождение между писанным законом и жизненными отношениями, между правом и фактом, как это имеет место в советской России. Отрицание самостоятельной ценности права, отсутствие правовой традиции, необычайная текучесть и изменчивость самых форм правотворчества, открыто выраженное властью нежелание связывать себя какими-либо устойчивыми нормами, — все это создает чрезвычайные трудности при изучении права советского государства. Для всестороннего познания права необходимо наблюдать самое жизнь; а это в полной мере осуществимо лишь при условии проживания в России.

Однако, отсутствие в России элементарной свободы слова и печати, невозможность опубликования независимых суждений по коренным вопросам правового строя исключают появление беспристрастных исследований советского права в его целом в самой России. Отсюда явствует, что зарубежные юристы, несмотря на все сознаваемые ими трудности, не могут уклониться от посильного опыта научного анализа современного правового состояния родины.

Изучение права советской России, по нашему убеждению, согласному с мнением съезда русских юристов заграницей (Берлин, 1—4 октября 1922 г.), представляется подлинной необходимостью. Оно необходимо прежде всего для того, чтобы иметь возможность не только в общей форме отрицать его, но и опровергать столь часто встречающиеся за пределами России ошибочные представления о нем, в особенности в настоящее время, когда, в связи с провозглашением лозунга «революционной законности» и изданием внешне упорядоченных кодексов, создается видимость глубокого перелома в правовом состоянии страны в сторону улучшения. С другой стороны, с советским правом, как создавшим, в результате относительно длительного существования, многочисленные субъективные права (напр., в области земельных отношений, в сфере семейного права и т. д.), придется считаться и при всяких изменениях в формах политического бытия России.

Призыв к знанию советского права, который заключается в факте выпуска в свет настоящего сборника, само собою разумеется, отнюдь не означает призыва к его признанию. Из всего содержания сборника явствует, что советское право в его принципиальных основаниях не является той основою, на которой может и должен строиться здоровый созидательный процесс правового возрождения России. Но самое отрицание советского права, по нашему убеждению, действенную свою силу и внутреннюю убедительность должно основывать на точном и объективном знании его.

Намеченный для сборника объем не позволял нам с самого начала ставить своей задачей составление энциклопедии советского права. Мы решили дать по возможности полный очерк советского государственного, гражданского, уголовного и процессуального права и избранные главы из области административного и публично-хозяйственного права советской России.

Н. Н. Алексеев. *С. В. Завадский.*
А. В. Маклецов. *Н. С. Тимашев.*

1-ого февраля 1924 г.
Прага.

ИСТОЧНИКИ ПРАВА

Н. Н. Алексеева и Н. С. Тимашева.

§ 1. Введение. Право Советского Государства по взглядам его идеологов должно было родиться из непосредственных источников революционного сознания, менее всего связанного какими-либо привычными шаблонами. Его должна была породить «праздничная энергия масс» и их «революционный энтузиазм». Идея диктатуры, как власти «вне всяких законов и норм», не терпящей «никаких регламентов, никаких формальностей», строго говоря, несовместима с каким-либо писаным правом и не может нуждаться ни в каких основных и конституционных законах. Ей вообще чужда идея какого-либо юридического оформления.

Для нее важна, конечно, не конституция, *а непосредственный и многообразный политический эксперимент*. И эксперимент этот был произведен во всем его возможном многообразии, особенно ярко проявившимся в период жизни Советской Республики, который сами советские авторы называют периодом «самостийничества», «областничества». Более года советы — органы новой государственной власти — «строились и жили без всякой конституции», и несколько лет отдельные части советской республики «самоопределялись» в анархическом процессе революционного брожения и гражданской смуты. Выросшая в этом процессе государственная си-

стема «создавалась преимущественно практикой, текущей администрацией».

Но самое замечательное то, что практика эта фактическим результатом своим имела чрезвычайно богатое развитие писаного права, — сначала в виде бесконечного количества неприведенных в систему декретов, устанавливающих основные контуры советских учреждений, а потом в виде систематизированных и даже кодифицированных сборников права. *Пристрастие к писаному праву составляет характерную особенность советского правотворчества.*

§ 2. Органы правотворчества. Какие же органы творят это обильным потоком текущее писаное право? Конституции РСФСР от 10-го июля 1918 г. и СССР от 6-го июля 1923 г. дают по этому вопросу довольно неопределенные постановления, которые могут быть резюмированы, как предоставление правотворческой функции Съезду Советов, ЦИК-у и СНК[1]). Практика, однако, весьма далека от того, чтобы ограничиваться этим перечнем. Фактически, кроме вышеозначенных органов, законодательствуют и Президиум ВЦИК-а, и СТО, и ВСНХ, и отдельные народные комиссариаты со своими отделами и управлениями, и разные чрезвычайные органы управления (различные «тройки», «пятерки» и т. д. по борьбе с топливом, транспортным или иным кризисом или с трудовым дезертирством и т. д.) и, что особенно характерно, органы, формально не принадлежащие к составу государственного аппарата, как, напр., Всер. Центр. Сов. проф. союзов со своими центральными и местными ответвлениями. Органы эти, притом, не ограничиваются правотворческой деятельностью в развитие и дополнение норм, изданных известными конституциям законодательными инстанциями, но вдаются подчас в регулирование вопросов первостепенной важности. Положение это находит яркое подтверждение в нижеследующем постановлении VIII съезда советов (СУ. 1921 г. № 1, ст. I, разд. III): «Все декреты и общегосударственные мероприятия, не терпящие отла-

---

[1]) Подробнее см. в статье «Государственный строй».

гательства, в том числе *всё законодательные мероприятия* по делам военным и все влекущие за собой обязательства для РСФСР мероприятия по иностранным делам, непременно рассматриваются и утверждаются СНК». Постановление это, хотя и изменяющее конституцию, является законным, как изданное Всерос. Съездом. Но оно дает совершенно определенное свидетельство о предшествовавшей ему практике: эта последняя, вопреки конституции, довольствовалась прохождением законодательных мероприятий через инстанции, стоящие ниже СНК. Как показывает практика, перечисленные выше инстанции творят нормы по одним и тем же вопросам одновременно, часто мало считаясь друг с другом и не зная иногда не только о нормах, уже изданных другими органами, но даже о существовании последних.

§ 3. Формы права. Обилие норм писаного права и возникновение их в разнообразных источниках заставляет юриста с особым вниманием отнестись к вопросу о том, нельзя ли установить какие-либо признаки, позволяющие выделить в особую категорию нормы, которым на подобие известному буржуазному государству «закону» (в формальном смысле слова) принадлежала бы повышенная юридическая сила, выражающаяся, главным образом, в невозможности отмены их иначе, как в порядке издания нового закона.

Советская практика как-будто дает некоторый опорный пункт при поисках в этом направлении: правотворческие акты советской власти публикуются под различными наименованиями и, наряду с приобревшим большую известность термином «декрет»[1]), мы находим в официальных советских изданиях значительное количество правотворческих актов, носящих иные наименования (постановление, приказ, иногда закон и т. д.).

Ошибочно было бы, однако, искать за этими названиями какие-либо существенные правовые различия. Советская власть не следует в данном случае историческим образцам французской революции, правотворчество которой всегда стремилось провести

[1]) В котором нельзя не видеть влияния старой революционной традиции: французская революция также управляла при помощи декретов.

различие между обычным декретом и декретом, наделенным силой закона. Конституция 1793 года, как известно, законами считала постановления, санкция которых принадлежала общенародному голосованию; декретами назывались постановления, издаваемые без вмешательства народа. В эпоху Конвента постановления становились законодательными актами при передаче их Исполнительному Совету, который прикладывал к ним печать и обнародывал. В виду того, что организация Исполнительного Совета построена была по идее распределения властей, этот акт передачи в Совет можно рассматривать, как установление формальной законодательной процедуры. В французской революции жила идея закона, и «революционная законность» не была для нее пустым звуком. Русская революция проявила по отношению к идее закона какой-то особый удивительный дальтонизм. Непонимание смысла закона и законности, как формального условия жизни правового государства, составляет одну из наиболее замечательных свойств советского правительства. Положительное советское право в его «законах», декретах и постановлениях одинаково является *правом писаным, но не имеющим характера законного права*. Категория закона к этому праву вообще не применима.

В нормах писаного советского права нет возможности прежде всего провести какое-либо различие между двумя основными элементами закона в юридическом смысле этого слова, — между содержанием закона и между обязательной его силой. Различие этого материального и формального момента законодательных норм для советской практики юридически не существует. Советский строй похож в этом отношении на абсолютную демократию и на абсолютную монархию и всего менее подобен конституционному государству. Как абсолютный монарх или суверенное народное собрание устанавливают содержание правовых норм и в то же время придают им обязательную силу, так и органы советской власти непосредственно творят декреты и тем же актом делают их обязательными для населения и подданных. Процесс издания декретов и постановлений в Советском государстве необыкновенно упрощен, и идеологи советского строя особенно склонны к прославлению

этой упрощенности. Стучка называет обычный конституционный порядок издания законов «системой департаментов препон», установленной для того, чтобы «не проводить скоропалительных проектов и не отменять скоропалительно же утвержденных законов». По его мнению, в Советской Республике «нет никакого ограничения почина, нет и лишнего формализма в чтениях». Раз проект прочитан один раз с толком, он утверждается[1]). Этой упрощенности советского правотворчества, против которой, как приводящей к невероятной подчас путанице, советская власть неоднократно пыталась бороться[2]), в настоящее время (с лета 1923 г.) повидимому наступает конец: новая союзная конституция как-будто устанавливает формальную процедуру для издания законов. По ст. 22 этой конституции, законопроекты, восходящие на рассмотрение ЦИК, получает силу закона лишь при условии принятия их двумя инстанциями — Союзным Советом и Советом Национальностей. В случае разногласия между ними, как установлено ст. 23, вопрос передается в создаваемую ими согласительную комиссию. При недостижении соглашения в согласительной комиссии вопрос переносится на рассмотрение совместного заседания Союзного Совета и Совета Национальностей, причем, в случае отсутствия большинства голосов Союзного Совета и Совета Национальностей, вопрос может быть передан, по требованию одного из этих органов, на разрешение очередного или чрезвычайного Съезда Советов СССР. Порядок этот при

---

[1]) *Стучка*, Учение о государстве, 1922.

[2]) Наиболее важными являются: декрет СНК от 20-го декабря 1920 года, согласно коему законодательные и важнейшие правительственные предположения отдельных ведомств подготовляются и редактируются в отдельном ведомстве и вносятся в отдел законодательных предположений НКЮ. Отдел законодательных предположений не позднее, чем через три дня после поступления указанных предположений направляет свои заключения или проредактированный проект ведомству, а копию направляет в СНК, где она и подвергается соответственному обсуждению; и декрет ВЦИК от 7-го июля 1923 г., который установил почти такую же процедуру для издания кодексов (см. ниже), свидетельствуя, таким образом, о том, что декрет 1920 г. в действительности не осуществился.

всей его неопределенности впервые создает те «департаменты препон», которые не только страхуют от «скоропалительности» законодательного процесса, но и создают подобие обсуждения закона в парламенте, и даже в двух его палатах. Необходимо, однако, иметь в виду, что терминология ст. 22 в конституции не выдержана, и что правила о недопустимости отмены «закона» иначе, как законом же, в конституции не содержится. Таким образом, в ст. 22 можно в лучшем случае видеть некоторый поворот в сторону законности в ее буржуазном понимании[1]).

На основании вышеизложенного можно утверждать, что нормы писаного права Советской Республики не обладают теми общими свойствами, какие обычно присущи изданным в установленном порядке государственным законам. Эти нормы не обладают «ненарушимостью» законодательных постановлений и, следовательно, их особым авторитетом. Характерно в этом отношении отсутствующее в советской практике отличие законов от указов, полная невозможность различить их. Законодательные постановления советской власти не знают

---

[1]) Наличность этой тенденции всецело подтверждается в Проекте положения о центральных органах власти, подвергнутом обсуждению на 3-ей сессии ЦИК-а СССР 9-го ноября 1923 года. (Изв. ЦИК-а СССР, 9-го ноября 1923 г.) Проект этот стремится установить порядок инициативы и обсуждения законов в Союзном Совете и в Совете Национальностей. И Союзный Совет и Совет Национальностей, по проекту, одинаково имеют право законодательной инициативы. Правом инициативы обладают также и их Президиумы. Вопросы, которые обсуждаются в Союзном Совете, принимаются через его Президиум или через Президиум ЦИК-а Союза, которым передаются на рассмотрение и утверждение в Совет Национальностей. Также поступает и Совет Национальностей. В обоих Советах все вопросы решаются простым большинством голосов и открытым голосованием, причем для кворума требуется присутствие одной трети членов Союзного Совета и Совета Национальностей, когда заседания их раздельны. Названный проект стремится установить также порядок инициативы вопросов в Президиуме ЦИК-а Союза, а также и в его СНК. СНК, по названному проекту, приобретает характер чисто исполнительного органа, распоряжения которого издаются «в развитие и на основании законодательства ЦИК-а».

какого-либо особого порядка их отмены. Один декрет может быть отменен другим декретом, без всяких особых условий, и это независимо от иерархического соотношения издающего и отменяющего органа.

Казалось бы, особой силой должны обладать постановления Съезда Советов, которому, в силу конституции, принадлежит верх. власть. Нельзя ли им вследствие этого присвоить наименование «законов» по преимуществу, со всеми вытекающими отсюда последствиями? Некоторые законодательные постановления, изданные советской властью, оправдывают отчасти это предположение. Советское право признает понятие так называемого «основного закона» или конституции Советской Республики. По ст. 51 конст. РСФСР исключит. ведению Всероссийского Съезда Советов подлежит установление, дополнение и изменение основных начал Советской Конституции. Таким образом, по выражению одного советского юриста, «основной закон республики отличается особой прочностью и перестает быть случайным». Конституция республики — «не просто закон, она глубже всякого закона и выше всех законов, вместе взятых». Отсюда можно было бы сделать вывод, что из всех норм писаного советского права законами следует считать только те, изменение и издание которых составляет исключительный предмет ведения Съезда Советов. Однако практика советской власти убеждает в том, что существенные и значительные изменения Конституции РСФСР введены были помимо участия съезда Советов. Так, например, ст. 64—78 Конституции, касающиеся избирательного права, подверглись неоднократному и существенному изменению на основании декретов ВЦИК-а. Изменена упразднившим тыловое ополчение декретом ВЦИК-а от 28 сент. 1922 г. ст. 19 Конституции.

Итак, Конституция фактически не стоит выше декрета. Но, может быть, самому термину «декрет» присуще специфическое значение, позволяющее выделить декретное право в тесном смысле слова в какую-то высшую форму? Ответ на этот вопрос должен быть дан в отрицательном смысле. «В чем состоит юридическое различие между декретом и постановле-

нием, вряд ли можно установить», говорит советский юрист проф. Елистратов. «Хотя редакторы СУ обыкновенно говорят о декретах ВЦИК-а и СНК и оставляют наименование «постановление» для СТО, ВСНХ и НК-ов, но этой терминологии не выдерживают. Если присоединить, что «Известия ВЦИК-а» не разделяют пристрастия редакторов Собрания к термину «декрет», то придется отбросить все попытки противопоставления декретов и постановлений, как не имеющие никакого юридического содержания и смысла»[1]).

В настоящее время делается, повидимому, новая попытка выделить обладающую повышенной силой форму права под наименованием «кодекс». Союзная конституция 1923 г. (ст. 17) предоставляет издание кодексов в исключительную компетенцию ЦИК-а союза (и его Съезда) и не упоминает о них при обозначении предметов ведения других союзных органов. А специальный декрет от 7-го июля 1923 г. (Изв. ВЦИК-а № 159) устанавливает, что все предположенные ведомствами дополнения, изменения и поправки к кодексам, до внесения их на рассмотрение законодательных органов, должны направляться в НКЮ, который вносит их на очередную сессию ЦИК-а или, при необходимости немедленного проведения их в жизнь — в его президиум, которому, в особо исключительных случаях, предоставляется право утверждать их с последующим окончательным утверждением очередной сессией ЦИК-а.

При наличии законодательной процедуры кодификация не может представлять какого-либо самостоятельного способа законодательства. Кодифицированное право, естественно, должно пройти те же самые стадии законодательного процесса, какие проходит каждый закон. Но когда законодательная процедура отсутствует, процесс кодификации превращается необходимо в своеобразный законодательный акт, в результате которого, с одной стороны, из пестрого, многообразного и случайного материала писаного права выделяются правовые нормы, обладающие законной силой, с другой стороны, — создаются новые правовые нормы, подобные законам и имею-

---

[1]) Рецензия на СУ за 1921, СП, 1922 г. кн. I стр. 146.

щие смысл законов. Широкий процесс кодификации советского права за последнее время имеет именно такой quasi-законодательный характер.

Однако, в настоящее время имеются симптомы готовящегося расплывания понятия «кодекс». В сентябре 1923 г. НКЮ выпустил вторым изданием[1]) «Собрание кодексов РСФСР», которое, согласно предисловию, должно заключать в себе все «кодифицированное право республики». Включив в это собрание ряд актов, не только не именующихся кодексами, но прошедших не в том порядке, о котором говорит декрет 7-го июля, НКЮ сам сделал первый шаг к тому, чтобы разбить ясность очертаний понятия «кодифицированного права».

В предшествующем изложении, в видах упрощения, был опущен один факт первостепенной важности. Факт этот, в значительной степени усиливающий хаотическое состояние вопроса о формах права и о взаимоотношении между ними, коренится в известном лозунге — «власть на местах» и заключается в отсутствии ясного распределения правотворческой функции между центром и местами. Первые годы советского режима знаменуются трудно представляемыми себе отклонениями от общепризнанного начала перевеса центрального правотворчества над местным. Обстоятельство это неоднократно находило себе официальное подтверждение. Так, в постановлении СТО от 8-го дек. 1918 г. (СУ 1918 г. № 93 ст. 929) мы читаем: «областные учреждения до сих пор продолжают издавать свои законы и декреты, нередко противоречащие декретам центральной власти, внося хаос и путаницу в общую законодательную работу Советской Республики». — Обозревая пятилетнюю работу советской власти, член коллегии НКЮ Бранденбургский пишет: «на протяжении первых 5 лет нашего революционного строительства, местные исполкомы бывали иногда вынуждены отступать от законодательных актов центральной советской власти. На местах, в губерниях и уездах, было слишком много

---

[1]) Первое издание носило характер частной сводки.

такого творчества, которое укреплению советской власти способствовало весьма мало»[1]).

По мере укрепления центральной власти и изжития лозунга «власть на местах» центр делает все более и более энергичные попытки ввести местное правотворчество в определенные рамки. Эти попытки достигают кульминационного пункта в декрете 27-го июля 1922 г. (Изв. ВЦИК-а № 173) о порядке издания обязательных постановлений. Согласно этому декрету, обяз. пост. издаются ГИК и УИК и их президиумами (но не отделами исполкомов или другими местными учреждениями) по предметам управления и охранения порядка, а также в развитие действующих декретов и положений. Еще раньше, а именно утвержденным 28-го мая 1922 г. положением о прокурорском надзоре, установлено опротестование этим последним нарушающих закон постановлений.

Борьба центра против самовольной правотворческой деятельности местных органов не привела к искоренению этой последней. Ряд приводимых ниже выдержек из официальных советских изданий подтвердит это положение. — «Несмотря на декреты о порядке издания обяз. постановлений, читаем мы в ЕСЮ[2]), мы нередко встречаемся с объявлениями и приказами органов местной власти (по преимуществу заведующих губ. милицией) с угрозой штрафом и даже арестом». — «Вопреки декрету СНК от 12-го августа 1921 года, сообщается в другом №, Президиум Московского Совета установил общее положение, согласно коему акты и документы, кем бы они ни были совершены и в какой бы форме утверждены ни были, должны представляться для регистрации в губернский или уездный отдел юст. по принадлежности. Незарегистрирование влечет для должностных лиц ответственность, как за должностное преступление, а для частных лиц — штраф в десятикратном размере[3]). — «Постановление Камышинского УИК от 11-го авг. 1922 г. дает совершенно неправильное толкование

---

[1]) «Революционная законность, прокуратура и адвокатура, СП., 1922 г. кн. II.

[2]) 1922 г. № 35 стр. 10.

[3]) 1922 г. № 6 стр. 7—8.

декрету ВЦИК-а о кабальных сделках, разрешая при урожае ниже 25 пудов на десятину не возвращать ничего, даже семян, данных в ссуду[1])». Дальше сообщается, что, в силу § 5 этого постановления, все сделки подлежат облечению в форму заверенных документов; все сделки, заключенные иными порядками, признаются ведению суда не подлежащими. — Особенно усердствует местная власть по вопросам о торговле[2]) и о финансах. По словам Торгово-промышленной газеты[3]) НКФ *бессилен бороться* с тем стихийным бедствием, которое составляют местные незаконные налоги и сборы; мы встречаем и обложение предприятий налогом на пожарных, и котельный налог, и налог на оборот капитала (даже в Москве!), и на прибыль. Практика одного лишь текстильного синдиката установила ряд оригинальных сборов и налогов; тут и ассигнование на неделю красноармейца (Омск), и субсидирование телефонной линии, и отчисление на губ. милицию (Одесса), и помощь рабфаку. Обильный ряд незаконных постановлений местных органов в этой сфере приводится в изданном СТО сборнике «На новых путях[4])».

Сопоставляя все вышеуказанное по вопросу о формах права, мы приходим к убеждению, что Советская Республика есть государство, в котором существуют нормы установленного писанного права (jus constitutum), не имеющие, однако, характера законов. В этом заключается отличие советского строя, как от государств, преимущественно живущих неписанным обычным правом, так и от государств, основывающихся на принципе писанного закона. Ошибочно, как мы думаем, советские юристы, в своем отвращении к началу законности, ссылаются на пример Англии. «Буржуазная революция», говорит Рейснер, — «поддержала и сохранила во всех странах Европы, кроме Англии, *это поглощение права законом*. Лишь в Англии до последнего времени справедливость и право сохраняли свое самостоятельное существование рядом с парламентским статутом

[1]) Там же, 1923 г. № 31 стр. 706.
[2]) См. ниже статью «Регламентация внутренней торговли».
[3]) 1923 г. № 53.
[4]) Т. I, стр. 417-8.

(законом). На остальном континенте без исключения правом стали считать лишь то, что повелено королем или парламентом, что прошло через казенные канцелярии и защищено участком, прокурором и палачом». Но теория советской власти не признает ни самостоятельности и святости юридических обычаев, ни формальной силы установленных законов. Поэтому писанное право Советской России в принципе есть чистое выражение ничем не связанной и не ограниченной силы, диктующей свои предписания и изменяющей их в зависимости от интересов и потребностей стоящих у власти групп. Воплощением такого права и является революционный декрет (в широком смысле слова).

§ 4. Опубликование правовых норм и вступление их в силу. В отношении к праву, являющемуся только выражением силы, вопрос об опубликовании и вступлении в силу отдельных правовых норм имеет сравнительно второстепенное значение — можно, при советских условиях, применять еще неопубликованный декрет (примеры чего известны практике); можно применить декрет к таким жизненным отношениям, которые сложились до вступления его в силу. С этими оговорками и нужно принимать нижеследующие данные о порядке опубликования правовых норм.

По декрету СНК от 30-го окт. 1917 г. (СУ № 1, ст. 12), отдел законодательских предположений при СНК издает периодические сборники узаконений и распоряжений правительства, имеющих силу закона. Тот же декрет упоминает об опубликовании законодательных актов в «Газете рабоче-крестьянского правительства», впоследствии замененной «Известиями ВЦИК-а». По декрету СНК от 30-го янв. 1918 г. (СУ 1918 г. № 20, ст. 309), текст законодательного или правительственного акта, напечатанный в СУ рабоче-крестьянского правительства (под каковым заглавием стал выходить предусмотренный декретом 30-го окт. сборник) почитается автентическим. Декрет СНК от 19-го ноября 1918 г. (СУ 1918 г. № 86, ст. 902) предлагает постановления отдельных НК-ов и ВСНХ-а печатать в соответствующих ведомственных изданиях. Декрет этот подтвержден декретом СНК от 8-го окт. 1920 г., согласно коему

советские узаконения могут опубликовываться не только в «Известиях ВЦИК-а» и СУ, но и в «Экономической Жизни» и в органах НК-ов. Начиная с 1921 г., постановления ведомств в СУ и в Известия ВЦИК-а попадают лишь в виде исключения. Нахождение полных комплектов этих ведомственных постановлений (зачастую, как было отмечено выше, модифицирующих законодательные акты высших инстанций) принадлежит к числу задач, едва ли выполнимых даже для юристов, пребывающих в Советской России.

По вопросу о вступлении правовых норм в силу советское право первоначально усвоило систему, приурочивающую этот момент к моменту опубликования. На этой точке зрения стоит вышеупомянутый декрет 30-го октября 1917 г. и подтверждающий его декрет 18-го ноября 1917 г. (СУ № 3, ст. 40) и постановление ВЦИК-а от 23-го ноября 1918 г. (СУ 1918 г. № 86, ст. 903). Позднее советская власть вернулась к системе, действовавшей в дореволюционной России: декретом СНК от 8-го окт. 1920 г. (СУ 1920 г. № 84, ст. 414) постановлено почитать узаконения вступившими в силу на местах со дня получения соответствующих №№ «Известий» или СУ в ГИК или УИК. Исключение допущено для актов, вводимых в действие по телеграфу. Практика последних лет пользуется последним приемом преимущественно при увеличении налоговых или тарифных ставок.

Вступлению в силу правовой нормы в Советской России принадлежит, как уже сказано, иное значение, нежели в современном культурном государстве. Отрицая формальную ненарушимость установленного государством права, советская практика возвела в общее правило и принцип обратной силы издаваемых советской властью декретов. Многочисленные опыты социализации, совершенные советской властью, сопровождаются в соответствующих постановлениях постоянной оговоркой о том, что все акты и договоры, когда-либо и кем-либо совершенные, признаются утратившими силу (например, декрет о лесах ст. 4, о недрах земли ст. 2, об отмене наследования, ст. X). Возводя обратное действие декретов в правило, советская власть менее всего при этом руководствовалась интере-

сами законности и чувством уважения к человеческой личности и к ее воле. Менее всего она руководствовалась правилом, установленным социалистом Лассалем: «Никакой закон не может обладать силой обратного действия, если он касается личности только через посредство произвольных актов ее воли». Ибо, как учил Лассаль, «идея обратного действия является, в сущности, ничем иным как идеей, освящающей вторжение воли законодателя в сферу личной свободы и ответственности человека... Как ни велика может быть власть законодателя, никогда она не может простираться так далеко, чтобы погасить в личности ее желание и заставить проникнуться другими желаниями. *Закон, одаренный силой обратного действия, перестает поэтому быть законом, ибо он становится абсолютной несправедливостью, упраздняя вообще самую идею права*». По правильному замечанию Лассаля, тот государственный строй, который признает в этом смысле обратную силу законов, есть строй чисто деспотический; поэтому в азиатских деспотиях «обратное действие закона является вполне естественным, основным и всеобщим принципом права».

§ 5. Применение норм советского права. Явные признаки деспотического уклада констатировали мы в процессе возникновения советских правовых норм и вступления их в силу. Не менее явные признаки встретим мы и по вопросу о их применении.

Процесс такого применения определяется теми общими взглядами носителей советской власти на право, которые были сообщены во введении. В силу этих общих воззрений, нормы советского права почитаются властью обязательными для себя не безусловно, а лишь в тех пределах, в коих это совместимо с ее минутными видами и действительными или мнимыми интересами. «Советские законы, пишет Стучка[1]), это только технические инструкции, в которых обязательны лишь самые общие места. Будут ли это правила о судопроизводстве, о почтово-телеграфной или железнодорожной службе, или, наконец, о советском земледелии, огородничестве или пчеловодстве —

[1]) «Революционная роль права и государство», М. 1921 стр. 89.

обязательность всюду будет одинаково условна. То же будет с примерной инструкцией о преступлениях и наказании». Развитие этого основного тезиса можно найти в бесчисленных рассуждениях советских юристов о порядке применения советских законов, рассуждениях, появившихся в сравнительно недавнее время, когда, под влиянием перехода к новой экономической политике, стала проводиться точка зрения «революционной законности». Вот несколько примеров. — «Хотя в действующем положении о нар. суде право его (руководствоваться как законом, так и государственным интересом) прямо не оговорено, но ему свойственно руководствоваться соображениями революционной целесообразности[1]) — «Формы имущественного оборота, участниками коего выступают госуд. органы, глубоко отличаются от частно-капиталистических... не содержанием регулирующих их норм, а тем, что применение этих норм не имеет абсолютного характера[2])». — «Революционная законность состоит в точном и умелом проведении в жизнь наших законов так, чтобы они были совместимы с требованиями революционной совести и классовых интересов пролетариата в целом[3])». «Революционная законность» — по довольно осторожному выражению проф. А. И. Елистратова — «предполагает значительную гибкость, меньшую связанность установившимися нормами, более свободную оценку интересов сталкивающихся сторон в конкретных случаях». Эти, выраженные в сравнительной степени положения, превращаются в превосходную степень в устах официозного советского юриста Стучки. С большой иронией отзывается он «о святости и неприкосновенности» законов в буржуазном их понимании и о тех «особо разъясняющих сенатах», «где относительно той или иной буквы или запятой, относительно того или иного значения слова сословие юристов спорит годами». «Наш строй», — заявляет он, — «приспособлен к быстрому проведению новых законов и *к столь же быстрому их изменению*, если это нужно. У нас властвует живое дело, а не мертвая буква»...

---

[1]) ЕСЮ, 1923 г. № 13 (статья Лисицына).

[2]) Там же, 1923 г. № 23 стр. 532 (статья Асканазия).

[3]) Там же, 1922 г. № 41 стр. 2 (статья Славина).

В ответ на лозунг, который был выставлен редакцией журнала «Право и Жизнь»: «закон — эмблема, под которой родился наш журнал; закон — знамя, под которое он призывает русских юристов», Стучка не без иронии писал в Вестнике Социалистической Академии: «Вот так лозунг, да здравствует закон! Какой, чей закон? Ну, тот, который в законной силе. Значит, да здравствуют победители! А кто эти победители? Да те, которые победят». Слова эти показывают насколько далеко официальное советское правосознание от понимания самого существа идеи законности и правовой связанности. Значение этого своеобразного понимания правовых норм никоим образом нельзя почитать вовсе поколебленным принятием советской властью системы изданья кодексов. Ибо в каждом кодексе есть статья, играющая роль предохранительного клапана и позволяющая применяющим его органам фактически аннулировать все их постановления. В гражданском кодексе эта роль принадлежит ст. 1, которая изъемлет гражданское право от охраны в тех случаях, когда оно осуществляется в противоречии с его социально-хозяйственным назначением; в уголовном — ст. 10, дозволяющей суду применять карательные законы по аналогии; в положении о судоустройстве — ст. 1, которая устанавливает, что система судебных учреждений действует в целях ограждения завоеваний пролетарской революции, обеспечения интересов государства и прав трудящихся и их объединений. Такое понимание этих статей вполне разделяется советской литературой. Так, по словам Славина, «в делах гражданских суд имеет полную свободу оценки судебного материала и в праве подходить, несмотря на все писанные законы, с приведенной выше точки зрения и определять, насколько интересы стороны совместимы с теми задачами, которые поставлены государством частной инициативе[1])».

Своеобразное понимание значения закона в недрах советской власти естественно приводит к тому, что деятельность ее, в особенности поскольку эта деятельность приводит власть

---

[1]) Цит. статья.

в соприкосновение с населением, безусловно не допускает признания начала подзаконности управления составной частью права советской России. Правильность этого утверждения для первых лет режима, думается, не нуждается в доказательствах. Тем интереснее привести ряд примеров, характеризующих новейший период, период, стоящий под знаком революционной законности. В области юстиции, т. е. в царстве законности par excellence, можно констатировать нижеследующие явления. Цирк Верх. Суда 1923 г. № 7 отмечает, что в практике трибуналов встречаются до последнего времени случаи объявления скрывшихся обвиняемых вне закона[1]) — такая мера ни УК, ни УПК неизвестна. Цирк. НКЮ 1923 г. № 45 констатирует, что имеют место случаи образования неизвестных закону «летучих трибуналов» для рассмотрения отдельных дел[2]). Более ранний циркуляр — 1921 г. № 22 — предписывает отделам юстиции наблюдать за тем, чтобы никто из невошедших в списки нар. заседателей не допускался к участию в присутствии нар. суда[3]). Отчеты ревизоров, обследовавших советскую юстицию, констатируют, что установленное для списков (нар. заседателей) соотношение между группами населения не соблюдается; что деятельность судебных исполнителей протекает в ненормальных условиях, т. к. нередко имеет место вмешательство разных учреждений — так, коммунальные хозяйства не допускают описи своего имущества[4]); что в одном из губернских судов за последнее время решили повесток не посылать и стороны не вызывать[5]). — Итак, судят в советской республике не те суды, которые предусмотрены ее законами, и судят с нарушением установленных ее законами гарантий правосудия. Более существенным представляется то обстоятельство, что в отведенную юстиции область вторгаются органы иного порядка. По словам зам. нар. ком. юст. Крыленко, ЧК с исключительным упорством отстаивает

---

[1]) ЕСЮ, 1923 г. № 10 стр. 231.
[2]) Там же.
[3]) Там же, 1922 г. № 1 стр. 13.
[4]) ЕСЮ, 1923 г. № 25-6 стр. 589—90.
[5]) Там же, 1923 г. № 23 стр. 543.

свои прерогативы и страдает рецидивами в этой области до сих пор[1]). Якутский губ. рев. комитет предлагает совету нар. судей пересмотреть дело, уже разрешенное в касационном порядке и по закону никакому новому рассмотрению не подлежащее[2]). Саратовский губ. отд. управления выносит приговоры, присуждающие к заключению в концентрационном лагере на два или три года[3]). Центророзыск объявляет по всей республике неделю ловли воров; в результате, граждане, когда-либо судившиеся за имущественные преступления, арестовываются впредь до особого распоряжения[4]). — Гражданское законодательство эпохи НЭП-а построено на основе признания, в отношении к определенным категориям предметов, принципа частной собственности и начала нерасторжимости договора односторонним актом. Вот как стоит дело на практике. «До сих пор органы власти, читаем мы в ЕСЮ, не могут отказаться от конфискаций. Так, совсем недавно в приговоре по уголовному делу суд приказал конфисковать мебель *гражданской истицы* (sic!); управ. домом конфискует у жильцов лопаты и кирки; жилищный отдел конфискует мебель, находящуюся у него на учете; чрезв. комиссия конфискует у рабочего денежные знаки старого образца после опубликования декрета об отмене ограничений в области денежного обращения[5])». Что касается начала нерасторжимости договора, то фактическое положение вещей с чрезвычайной выпуклостью обрисовывается во вводной части декрета Президиума ВЦИК-а от 25-го авг. 1921 г. Из поступающих донесений, говорится в этом акте, явствует, что не все местные органы советской власти усвоили себе принципы НЭП-а; особенно неправильное представление царит по вопросу об отношении государственной власти к объединениям и частным лицам, которые принимают участие в развитии производительных сил страны на основании договоров с советскими учреждениями; вытекающие из такого

---

[1]) Судебная реформа, СП. 1922 г. кн. III, стр. 58.
[2]) ЕСЮ, 1922 г. № 37-8 стр. 28.
[3]) Там же, 1922 г. № 14-5.
[4]) Там же.
[5]) Там же, 1922 г. № 11 стр. 10.

непонимания нарушения договорных обязательств, проникновение неуполномоченных лиц и односторонняя отмена уже состоявшихся соглашений не должна иметь места. — Необходимо отметить, что дерогирование законов судебной и административной практикой имеет место не только там, где это связано с «углублением революции» в той или иной форме. Процессу этому подвергаются и такие законоположения, которым советская власть, казалось бы, должна была придавать серьезное значение. К числу таковых, несомненно, принадлежит трудовой кодекс. А между тем «сплошь и рядом этот кодекс в той или иной части нарушается; постановлением о введении его в действие предусматривает угол. ответственность, но на практике это не применяется, и на обнаруженные нарушения привыкли смотреть, как на нечто маловажное[1])». Другим любопытным примером является фактическое неприменение декретов 26-го и 27-го октября 1921 г., предоставляющих кооперации (т. е. фактически почти государственным органам) важные преимущества сравнительно с частной торговлей[2]).

Расхождение между тем, что должно было бы быть на основе декретного права, и тем, что на самом деле имеет место, конечно, не ускользает от внимания центральной власти. Допуская такое расхождение в известных пределах, в особенности постольку, поскольку это расхождение отвечает ее интересам, эта власть временами принимает меры к поставлению фактическому беззаконию некоторых границ. Уже в постановлениях VI Всер. Съезда Советов (СУ 1918 г. № 90, ст. 908) содержится обращенный ко всем гражданам республики, всем органам и должностным лицам призыв к строгому соблюдению законов РСФСР. В развитие его, 8-го дек. 1918 г. издается постановление СО о «точном и быстром исполнении распоряжений центральной власти» (СУ 1918 г., ст. 929). Декрет СНК от 30-го декабря 1919 г. (СУ 1920 г. № 16, ст. 91) устанавливает право жалобы граждан на незакономерные действия властей; наблюдение за организацией во всех учреждениях приема жалоб

---

[1]) Известия ВЦИК-а 1923 г. № 67.

[2]) ЕСЮ, 1923 г. № 24 стр. 555.

и за правильным их движением было возложено на РКИ. — Что из этого вышло, явствует из постановления Президиума ВЦИК-а от 30-го июня 1921 г. Постановление это констатирует, что в уездных и губернских городах не только отдельные жалобщики, но и делегаты от волостных и сельских советов встречают препятствия для проезда в центр. Мало того: бывают случаи, когда подавшие жалобу подвергаются арестам и другим репрессиям на местах.

Устанавливаемый вышеизложенным произвольный, т. е. деспотический характер советского властвования, в силу известного закона социальной жизни, вызвал в качестве необходимого последствия распадение закономерного настроения среди граждан. Этот распад принял столь глубокие формы, что можно с полной уверенностью говорить о пассивном сопротивлении закону, как о нормальном состоянии широких масс населения. Это сопротивление, сильное своим единодушием, привело к гибели целые институты советского права. Отменено было право наследования — но жизнь выработала свои приемы, и уцелевшие имущества продолжали переходить к близким умерших[1]). Многократно было провозглашено начало недопустимости совместительства — но получение нескольких окладов (и пайков, пока они были) всегда было заурядным явлением. Многократно воспрещалась продажа разных категорий движимого имущества — но сделки с таковым продолжали совершаться тысячами, притом зачастую в открытой форме (напр., на рынках). Наиболее разительных результатов достигло это пассивное сопротивление в области земельных отношений: между фактическими результатами аграрной революции так, как они сложились ко времени вступления в силу земельного кодекса 1922 г., и тем, что должно было бы наступить в силу декретного права[2]), нет никакого соответствия. Типично нижеследующее сообщение официального органа НКЮ: «Законодательные акты о запрещении купли-продажи (недвижимости) в глуши крестьянами обходились, и продажа строений, тесно связанных с землепользованием,

[1]) См. ниже статью «Семейное и наследственное право».
[2]) См. ниже статью «Земельное право».

и даже усадеб и земли производилась. Хотя сделки эти были незаконными, но в некоторых случаях они заверялись в сельских советах, земельных отделах и исполнительных комитетах, и не как передача (землепользования), а именно, как договоры о продаже[1])».

Это победоносное сопротивление населения тем постановлениям советского права, в которых оно видит нечто ему извне навязываемое, в связи с отмеченным выше своеобразным пониманием значения правовой нормы властвующим аппаратом, приводит к последствию чрезвычайной важности: того соответствия между провозглашаемым правом и подлинным правовым бытом, к которому мы привыкли при наблюдении жизни современного культурного государства, в советской России нет. Тому установленному праву, которому, как мы показали выше, не приличествует наименование «законного права», присуща, таким образом, еще одна характерная особенность: это есть в значительной степени право лишь провозглашаемое, но не претворяющееся в действительность. К изучению этого права следует поэтому подходить с особой оговоркой, которая и делается в этом месте в отношении всех последующих статей настоящего труда.

[1]) 1922 г. № 43 (статья Ерыпалова).

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СТРОЙ

Н. Н. Алексеева.

ГЛАВА I. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВЛАСТЬ

§ 1. Общий характер советской власти. Изучение конституции Советской Республики для государствоведа, обращающего свое внимание не только на юридическую догму, но и на политические теории и жизненные опыты их воплощения, представляет совершенно исключительный интерес. Прежде всего советский строй представляет собою единственный в истории пример широко примененного опыта социалистического государственного строительства. При значительной неясности вопроса об отношении социализма к государству и праву, такой опыт представляет выдающийся интерес не только с точки зрения практической политики, но и с точки зрения общих политических принципов. И далее, как покажет последующее изложение, в советском строе нашел свое жизненное воплощение ряд социально-политических верований и устремлений новейшего времени, возникших, отчасти, на западно-европейской почве, отчасти же составляющих давнишнюю политическую догму русской революционной интеллигенции. Изучая верования эти не в их отвлеченных формулировках, но в практической и опытной реализации, мы лучше всего познаем их действительный смысл и их идеальную ценность. Наконец, советская государственная система представляет собою особый интерес для государствоведа, как довольно редко наблюдаемый в истории пример полити-

ческой классовой диктатуры, вылившейся в прочные и в то же время совершенно оригинально сложившиеся политические формы. Не лишне указать, что современное государствоведение, особенно же наука о государственном праве, создались под исключительным впечатлением новейших западных, политических форм, которым она придает слишком всеобщее и безусловное значение. В этом отношении изучение таких политических образований, как советский строй, или как политическая система итальянского фашизма, значительно расширяет горизонты нашей науки, освобождая ее от слишком привычных политических трафаретов и шаблонов. В бытии государства открываются, таким образом, некоторые новые черты, недостаточно подчеркнутые в теории новейшего правового государства, но в то же время довольно характерные для идеи государства, взятой в широких исторических перспективах.

Особенности советского строя так велики, что по отношению к нему ставился иногда вопрос: есть ли он строй вообще «государственный»? На отрицательное решение этого вопроса могут наталкивать теории, преимущественно выдвигающие в понятии государства момент права. Если государство является видом правопорядка — и только им, — то сомнения в государственном характере советского строя становится чрезвычайно серьезными и основательными. Нельзя ведь отрицать, что в его жизни правовой момент играет не слишком существенную роль — роль, во всяком случае принципиально иную, чем роль права в государствах новейшей европейской культуры[1]). Вопрос о государственной природе советского строя много выиграет в его ясности, если мы выдвинем элемент власти, как основной существенный момент государства. Советский строй несомненно есть *властное общество*, и это вполне определенно и не раз подчеркивалось его идеологами. Неясно только, обладает ли советская власть *политическим* характером или же есть власть не политическая, власть частного господства или технического распорядка.

---

[1]) См. статью «Источники права».

Два момента, по нашему мнению, составляют особенности политического властвования — 1) момент верховенства и 2) момент публичности или социального служения. Идеологи советской системы не раз подчеркивали, что оба эти момента отнюдь не характеризуют ее особенностей, не составляют ее отличительных свойств. Что касается до идеи государственного верховенства, то идеологи советского строя положили не мало труда на решительную борьбу с ней. Судя по взглядам Ленина «централизованная государственная власть с ее вездесущими органами должна быть уничтожена в коммунистическом государстве. Следует упростить функции государственного управления, отбросить «начальствование» и свести все дело государства к организации пролетариев (как господствующего класса), от имени всего общества нанимающей «рабочих, надсмотрщиков, бухгалтеров»[1]). Или, по словам Энгельса, которые обычно цитируются идеологами советского строя, «место правительства над лицами» заступает «управление вещами и руководство процессами производства»[2]). Но в то же время марксистская теория не менее решительно отмежевывает себя от федералистического анархизма. Смешение государственной теории марксизма с анархо-федерализмом Ленин считает просто «чудовищным»[3]). У Маркса нет и следа федерализма. Маркс — централист. «Ну, а если», — говорит Ленин, — «пролетариат и беднейшее крестьянство возьмут в руки государственную власть, организуются вполне свободно по коммунам и объединят действия всех коммун... разве это не будет централизм?»[4]). Непонятно только, каким образом такая централистическая организация обойдется без верховенства власти, без утверждения своего суверенитета.

Если отправляться от сложившихся в пределах советского государства действительных властных отношений, то эти последние совершенно неоспоримо построены на власти державной, суверенной, а потому и политической. Российская

---

[1]) *В. Ильин*, Государство и революция, 1918 г., стр. 46.
[2]) Цитировано у *А. Д. Стучка*, Учение о государстве, 1922, стр. 284.
[3]) L. c., стр. 49.
[4]) Ibid., стр. 50.

коммунистическая партия, захватив власть в свои руки, организовалась по тем же самым принципам державности и верховенства, по каким организуется и буржуазное государство. Потому, по компетентному свидетельству одного советского юриста, «в партийной литературе и в законодательных актах понятие суверенитет стало общеупотребительным»[1]). И идеологи советской власти, и советские политики любят с особой силой повторять, что власть советского государства является настоящей *верховной*, *державной* властью. «Это — верховная власть в самом истинном значении слова», — говорит официозный советский юрист, Стучка, о Всероссийском Съезде Советов. «Для суверенной власти не существует иных ограничений, как только тех, какие она сама на себя накладывает»[2]). Надо признать, что практика властвования в Советороссии всецело подтверждает этот взгляд.

Далее, согласно общепринятой марксистской догме, всякое государство есть чисто классовое учреждение, есть простое оружие классового господства. «Государство не есть отношение плодотворного сотрудничества, равновесия, гармонии, — оно есть отношение власти, с одной стороны, и подчинения, с другой, отношение господства и рабства»[3]). Оно есть простое средство эксплоатации. Таково всякое государство, таковым должно быть и пролетарское государство, поскольку оно временно существует, впредь до окончательного освобождения человека. С поучительной ясностью это воззрение на государство, как на технический аппарат эксплоатации и принуждения, нашло свое законодательное признание в изданных в 1919 г. «Руководящих начал по уголовному праву РСФСР». «Пролетариат, завоевавший в Октябрьскую революцию власть, сломал буржуазный государственный аппарат, служивший целям угнетения рабочих масс»... «Без особых правил, без кодексов, вооруженный народ справлялся и справляется со своими угнетателями. В процессе борьбы

---

[1]) *Магеровский*, Союз советских социалистических республик, СП., 1923, № 1 (4), стр. 17, пр. 2.

[2]) L. c., стр. 186.

[3]) *Г. С. Гурвич*, Основы советской конституции, вып. I, 1922, стр. 35.

со своими врагами, пролетариат применяет те или другие меры насилия, но применяет их на первых порах без особой системы, от случая к случаю, неорганизованно. Опыт борьбы, однако, приучает его к мерам общим, приводит к системе, рождает новое право... В интересах экономии сил, согласования и централизации разрозненных действий, пролетариат должен выработать *правила обуздания* своих классовых врагов, создать метод борьбы со своими врагами и научиться им владеть»...[1]) Таким образом советский строй объявляется учреждением, построенным в простых целях дисциплины или обуздания. Конечно, такое учреждение менее всего имеет в виду идеи социального служения, жертвенности, общественной гармонии и солидарности. И, менее всего, применяемые в таком учреждении правила обуздания имеют характер нравственных или правовых норм. Это суть чисто технические нормы, нормы умения и навыка. Ясно, что такой строй не будет строем публичным и не будет политическим.

Однако, ошибочно было бы по этим декларациям судить о действительной природе советского строя. Природа эта, как и все в Советской Республике, неопределенна, двойственна, таит в себе непримиримые жизненные противоречия. Не только фактическая практика властвования, которую советский строй ведет вот уже 6 лет, но и идеология советской системы обнаруживает зачастую элементы, резко расходящиеся с идеями этих деклараций и свидетельствующие, что советский строй, *помимо своей воли*, принужден прибегать к формам властвования политическим, а не техническим, хозяйским. Именно, старому, буржуазному и феодальному государству ставится сторонниками советской системы тот упрек, что власть их была чисто эксплоататорской, хозяйской. При помощи этой власти паразитические классы «держали в узде глаза и руки трудящихся»[2]). Советская же Республика есть «общее дело». Так что, если пролетарское государство именуется республикой, то это уже не пустое, ничего не значащее слово. Ему воз-

[1]) СУ, № 66, стр. 590.
[2]) *Гурвич*, l. c., стр. 110.

вращается его первоначальное содержание, забытое и искаженное». Общенародным делом является государственное управление в России»[1]). Идеологи советского строя даже считают свое государство делом «национальным». «Подлинно ли существует у нас», — говорил Троцкий перед императорским судом в 1905 году, — «какой-нибудь образ правления? Правительство давно уже *сдвинулось с нации* на свой военно-полицейский... аппарат. То, что у нас есть, это не национальная власть, а автомат массовых убийств»[2]). Отсюда можно заключить, что истинный образ правления определяется наличностью общенациональных интересов, служением общему делу, в противном случае государство превратится в «автомат массовых убийств». Официозный советский публицист Стучка даже стал призывать от «борьбы за власть» к «сотрудничеству в единой Советской власти»[3]). И мы действительно знаем, что коммунистический интернационал Советов, став у кормила правления, принужден был в некоторых, особенно международных делах выступать в качестве носителя русской национальной власти, — обстоятельство, убийственное для взгляда на государство, как на простой аппарат принуждения.

Советской строй есть, следовательно, политическое общество, своеобразно построенное и оформленное государство. Характер властвования в этом государстве определяется следующими тремя разнородными принципами:

1. Принципом чистого принуждения, пользующегося, с одной стороны, случайными, необъединенными и несведенными в какую-либо систему средствами, с другой же стороны, прибегающего и к выработке целого ряда технических правил дисциплины. Названная сторона жизни советского государства носит исключительно неправовой характер, хотя советские источники и приписывают ей иногда наименование права. Это прямо вытекает из понятий диктатуры, как «ничем неограниченной, никакими законами, никакими абсолютно правилами не стесненной, непосредственно на насилии опирающейся вла-

[1]) *Гурвич*, L. c.
[2]) *Л. Троцкий*, 1905 г. изд. Гос. Изд., Из речи перед судом,
[3]) L. c., стр. 33.

сти»[1]). Поскольку такая власть зачастую не опирается ни на какие иные принципы, кроме самой силы, постольку советский государственный строй носит деспотический или тираннический характер. Деспотия, мало знакомая новейшей европейской истории, есть явление вообще довольно распространенное и не являющееся чем-либо исключительным. Но надо сказать, едва ли где-либо в истории человечества деспотический характер государственного властвования представлен был в такой чистой и идеологически прозрачной форме, как это имеет место в Советской России. Советский строй совмещает в себе деспотические приемы властвования, столь обычные в истории прошлых, особенно восточных государственных форм, с своеобразно построенной теорией государственного деспотизма, развитой и обоснованной в учении о диктатуре пролетариата. Теория диктатуры снимает с государства все высшие духовные задачи и обще-культурные цели. Практика насилия выступает в чисто обнаженном виде, без всякого идеологического прикрытия. В этом отношении советский строй представляет из себя совершенно единственное явление в истории человечества, изучение которого представляет выдающийся интерес.

2. Принципом сложившегося единения стоящей у власти коммунистической партии и, главным образом, авторитетом ее вождей. В этом отношении практика советского государства является прямым логическим продолжением конспиративной практики коммунистической партии в эпоху ее нелегального существования. Та партийная тактика, которую Ленин требовал во время борьбы с царизмом, нашла свое последовательное применение в борьбе с российской и мировой буржуазией. В Советской России, по заветам Ленина, в значительной степени правит «могучая и строго тайная организация, концентрирующая в своих руках все нити конспиративной деятельности, организация по необходимости централистическая»[2]). «Единственным серьезным организационным принципом для деятелей нашего движения должна быть строжайшая конспирация, строжайший выбор членов, подготовка профессиональ-

[1]) *Ленин*, Собрание сочинений, т. VII, стр. 124.

[2]) *Ленин*, Что делать? статья 1902 года, Москва, 1922, стр. 132.

ных революционеров. Раз есть налицо эти качества, обеспечено и нечто большее, чем «демократизм», именно, *полное товарищеское доверие между революционерами*... Ведь «демократизм», настоящий, не игрушечный демократизм, входит, как часть в целое, в это понятие товарищества»[1]). С этой своей стороны советский строй представляет из себя опять-таки властную организацию неправового характера. При его явной безрелигиозности он являет собою довольно редкостный пример правительства, построенного на неправовом авторитете некоторой секты или некоторого ордена. «Товарищество», а не право — таков принцип этого правительства. Оттого принудительная диктатура, резко проведенная в одном направлении, совмещается с авторитетным водительством и учительством для других и с самодисциплиной, необходимой для третьих. Пролетариат — есть «вождь и учитель»[2]). «Идейное воспитание и товарищеская спайка» — такова основная цель советской политики. Коммунистическая диктатура по отношению к самой себе выступает, как «самопринуждение и дисциплина». «Понятно, что чем революционнее и сознательнее та или иная группа, тем менее чувствуется принуждение, и обратно, в наиболее отсталых группах нажим ощущается наиболее болезненно»[3]). «Быть самому себе господином, значит — взять самого себя в ежевые рукавицы»[4]). Советский строй в некоторых отношениях воплощает синдикалистские воззрения на общество, призывающие также к самодисциплине и стремящиеся построить общественный порядок на авторитете вождей избранной группы[5]). Именно, этот неправовой авторитет некоторых деятелей советского строя в пределах организованной группы коммунистов позволяет советскому правительству заявлять, что оно есть наиболее крепкое правительство в мире. И на нем, разумеется, помимо принуждения, покоится персональная несменяемость тех, кто стоит во главе советской власти.

---

[1]) *Ленин*, стр. 136.
[2]) *Гурвич*, Основы советской конституции, стр. 79.
[3]) Ibid., стр. 82-3.
[4]) Ibid.
[5]) *П. И. Новгородцев*, Об общественном идеале, стр. 346-9.

3. Непроизвольно допущенным принципом права. К признанию правового принципа советская власть была вынуждена, что называется, логикой вещей. Очутившись во главе громадного социального целого, представляющего из себя хотя и больной, но все же неумерший организм, советская власть была поставлена в необходимость, вопреки своей идеологии, не только признать публичный интерес, как основу своего политического бытия, но и придать признанию этому некоторое правовое оформление. Конечно, не одними голыми техническими соображениями объясняется то, что в пределах советской диктатуры начали усиленно говорить *о принципе законности*[1]). Требование «строжайшего соблюдения законов», предполагает, что в законе содержится нечто большее, чем простая техническая необходимость. Никто не будет настаивать на «строжайшем» соблюдении простых технических правил, если за ними не разумеется какая-либо культурная или нравственная ценность. Правило простого удобства — всегда относительно и оно приобретает безусловный характер, если подразумевает нечто безусловное. Так, можно требовать «строжайшего» соблюдения технических правил, охраняющих человеческую жизнь, ибо жизнь эта считается чем-то ценным. Принцип законности, возведенный на степень безусловно ненарушимого правила, противоречит советской идее права, как простого средства обуздания. Он предполагает воззрение на государство, как на некоторое солидарное целое, — воззрение столь чуждое маркситсткой теории классового государства.

§ 2. Основы советской власти. Из всех различных фактов, на которые опирается Советское государство и которые являются для нее титулом властвования, преимущественно *нормативным* значением обладает факт *захвата власти «угнетенными»*. По крайней мере факт этот выдвигается и идеологами советского строя и советским законодательством в качестве факта, обладающего безусловной *нормоустановительной* силой. Применение насилия к насильникам со стороны угнетенных, и, следовательно, власть угнетенных над угнетателями

[1]) См. статью «Источники права».

есть *абсолютное, непререкаемое право «угнетенных»*. Не сила сама по себе создает право, но сила, освященная идеей борьбы за освобождение. Советская публицистика поэтому не может стать на точку зрения Спинозы. Если бы сила сама по себе создавала право, то насилие буржуазии над трудящимся народом являлось бы не меньшим правом, чем насилие рабочих над буржуазией. Советская власть, таким образом, лишилась бы своего главного идейного оправдания. Но идеология советского строя с особой старательностью указывает на то, что насилие угнетенных *качественно отлично* от насилия угнетателей. «Нужно ли доказывать нравственную разницу между насилием, которое предпринимает бандит, грабящий путника на большой дороге, и насилием — цель которого лишить бандита возможности грабить, сделать самое существование бандита невозможным. Первое насилие, применяемое буржуазным государством, второе пролетарским»[1]). Так именно защищал свою позицию Троцкий перед императорским судом в 1905 году. «Историческая власть», — говорил он, — «от лица которой здесь выступает прокурор, есть организованное насилие меньшинства над большинством. Новая власть, предтечей которой был Совет, есть организованная воля большинства, призывающая к порядку меньшинство. В этом различии — *революционное право совета на существование, стоящее выше всяких юридических и моральных сомнений*»[2]).

Пролетарское государство потому имеет абсолютное и непререкаемое право на насилие и власть, что оно предполагает полное устранение возможности самого принципа насилия. Объяснение этому лежит в самой исторической и социальной природе рабочего класса. Пролетариат, как утверждает старая социал-демократическая догма, по логике вещей вынужден бороться со всяким насилием и стремиться к уничтожению всякого на насилии основывающегося порядка. Он является освободителем по преимуществу, и в этом заключается основа его *права на власть*.

---

[1]) *Гурвич*, L. c., стр. 52.

[2]) *Л. Троцкий*, 1905 год, стр. 335.

Анализируя эти взгляды, нельзя не прийти к убеждению, что одним из основных понятий, из которых исходит теория советского строя, является понятие человеческой личности, как некоторой самоцели. Идея угнетения трудящегося народа предполагает идею личности, как ценности, и не может быть без нее мыслима. Угнетенным может быть лицо, а не вещь. Именно, качество угнетенных, как лиц, дает им право на бунт против угнетателей и на установление политического строя, обеспечивающего истинную свободу. С указанной стороны идеология советского строя несомненно является порождением того бурного периода в истории западного человечества, который начался в эпоху возрождения и реформации, породил освободительные учения естественного права, зажег пожар французской революции, поднимал не раз знамя восстания в течение XIX века и, наконец, завершился социальным движением наших дней. Все это суть явления одного исторического порядка и было бы весьма ошибочным не чувствовать их общих исторических корней. Проповедуемая коммунистами демократия «высшего типа» является наследницей и продолжательницей тех идейных стремлений, которые вдохновляли буржуазную демократию эпохи естественного права и французской революции. В душах их горела одна и та же идея — идея окончательного и последнего освобождения человечества от цепей социального рабства. В смысле общих исторических корней Ленин гораздо ближе к Руссо, чем он сам думает и чем думают многие представители демократической мысли. Ожесточенные нападки на буржуазную демократию есть спор двух политических течений, возникших из совершенно общих идейных и исторических предпосылок, из смелого порыва западного человечества устроиться на земле при помощи своих собственных сил, устроиться окончательно, достигнув довольства, благосостояния и счастья.

Отличительные политические черты этого нового демократизма «высшего типа» от старого «буржуазного» определяются лучше всего путем сравнения тех ценностей, которые признаются и защищаются буржуазным и пролетарским государством, составляя основу буржуазного и пролетарского права. Сравни-

тельный анализ этих ценностей позволяет установить следующие наиболее существенные различия.

1. И буржуазная, и рабочая демократия исходит из идеи свободной человеческой личности, но в первой идея эта проводится *гораздо более последовательно*, чем в последней. Советская конституция считает достойной на политическое признание не человека вообще, которому «по природе» прирождены права, но *трудящегося* человека. Под трудящимся же человеком советское право понимает прежде всего человека, занимающегося «производительным и общественно-полезным трудом», а затем лиц, «занятых домашним хозяйством, обеспечивающим для первых возможность производительного труда»[1]). Таким образом, столь решительно провозглашенное право угнетенного человека, право, во имя которого и разрушается старое государство и устанавливается пролетарская диктатура,— становится в зависимость от некоторой общественной обязанности и становится социальной функцией. В этом отношении совершенно справедливо указание, что советская конституция нарушает «основные принципы всех современных демократических теорий»[2]). «Советам принадлежит власть не потому что они олицетворяют «трудящихся России», а лишь потому и *поскольку они организуют удовлетворение общественных нужд, поскольку они обеспечивают правильное действие органов власти и устанавливают правильный контроль за распределением общественных благ*»[3]). Автор, которому принадлежат эти верные характеристики, весьма справедливо отметил, что в советской конституции осуществляется «основной лозунг русского народничества: служение интересам трудящегося народа, *хотя бы даже вопреки мнениям его*»[4]). И здесь, конечно, заключается нарушение основных принципов всех современных демократических теорий. Раскрывая внутренний смысл этих особенностей советско-

---

[1]) Конституция РСФСР, стр. 64.

[2]) Республика Советов, изд. Скифы, Берлин-Милан, стр. 64.

[3]) Ibid., стр. 65. Подобные характеристики высказывают и авторы, стоящие на платформе советской власти, напр., *Рейснер*, Буржуазия и конституция РФССР, 1923.

[4]) Ibid., стр. 67.

го государственного строя, нужно сказать, что он, помимо безусловных прав угнетенных, выдвигает, в качестве нормативного факта, также и общественный интерес, — интерес общества трудящихся. Таким образом, она стремится основать свое право не на личности, а «на интересах целого» и тем самым является отступлением от начал индивидуализма.

Однако, если углубить исследования этого принципа общественной пользы или блага в с.-д. и в марксистском понимании до последних его корней, то окажется, что он довольно резко отличается от того же принципа в его обычном «старорежимном» и буржуазном смысле. Идеология коммунизма считает «общественным благом», освящающим насилие угнетенного пролетариата, не только обычные идеалы обывательского гуманизма, ставшего общим достоянием западно-европейского общества после эпохи просвещения и французской революции, т. е. всеобщее благосостояние и сытость, максимум технических удобств, среднее количество научных знаний и среднюю культурность духовной жизни. Задачи и планы коммунизма — гораздо шире и глубже. В идеале он мечтает о «полном и всецелом разрешении не только социальной, но и религиозной проблемы», « о безусловном примирении человека с миром, путем безусловного господства разума человеческого над миром»[1]). Его интересует не только материальное благополучие, но и духовное удовлетворение, не только проведение разумного плана в экономической сфере, но и всецелое господство разума и над ходом общественной жизни и над силами природы[2]). Причем, эта «духовная» сторона марксистской идеологии характеризуется, с одной стороны, борьбой со всем «сверхъестественным», т. е. крайним гуманизмом и антропоцентризмом, — предпосылка, объясняющая отношение советского государства к религии и к другим духовным сферам, — с другой же стороны, стремлением установить такие общественные отношения, при которых человек стал бы действительным «родовым» существом, утратил бы случайность своего индивидуального и обособленного существования, окончательно слился бы

[1]) *П. И. Новгородцев*, L. c., стр. 160.
[2]) Ibid.

с обществом и тем потерял бы себя, как человека. «Тогда только совершится человеческая эмансипация»[1]). Захвативший власть пролетариат является в этих качествах, по справедливому замечанию П. И. Новгородцева, как бы «классом-богоносцем», но без Бога. И это освящает практикуемое им насилие. Таким образом, советская власть *оправдывает себя требованием свободы угнетенных во имя будущего растворения личности в общественном целом, построенном на исключительных началах человеческого разума и при отрицании всех превосходящих этот разум сил и влияний.*

2. Основывая свой государственный строй на правах человека, занятого, по преимуществу, производительным трудом, будучи, таким образом, орудием для освобождения пролетариата, Советское государство считает угнетателями и поработителями всех лиц, прибегающих к наемному труду, живущих не на трудовой доход, на проценты, на доходы с предприятий, торговцев, торговых посредников и т. п.[2]). Лиц этих советская конституция лишает всяких политических прав[3]). Подобное сведение общественных функций всех этих лиц и вообще, класса, так называемой, буржуазии, к простому угнетению и построенному на нем тунеядству, открывает новую, весьма интересную предпосылку советского строя, намечающую новое существенное его отличие от буржуазного государства. Советская конституция не придает никакого значения *организационным* и *распорядительным* функциям «буржуазии» и тем самым вообще склонна к отрицанию ценности интеллигентных и духовных сил. Предпосылка эта глубоко заложена в идеологию русского коммунизма. «Всякий аппарат государственного управления во всяком государстве», — говорит один советский автор, — «имеет по необходимости паразитический характер: ни министерства, ни суды, ни армия, ни органы местного управления не производят новых ценностей, а живут за счет прибавочного продукта, создаваемого трудовым людом»[4]). Советские авторы

[1]) *Новгородцев*, стр. 150.
[2]) Конституция РСФСР., стр. 65.
[3]) Ibid., стр. 7.
[4]) *Гурвич*, L. c., стр. 114.

любят при этом ссылаться на слова Энгельса по поводу интеллигенции: «Ныне мы достаточно сильны, чтобы перенести и переварить любое количество этой дряни». Этими мыслями и навеяна статья 64 Конституций РСФСР, которая устанавливает для советского избирательного права особый «рабочий» ценз.

По сравнению с указанными особенностями советского строя, буржуазный принцип равенства всех людей, независимо от их социальных функций, их занятия и их профессии, предполагает широкое признание прав интеллигентности и духовности. Не создавая никаких специальных привилегий для них, буржуазное государство открывает широкий простор для *конкуренции способностей и духовных сил*. Основная особенность буржуазного и демократического государства от государства коммунистического заключается в том, что первое не создает каких-либо специальных средств покровительства определенным проявлениям интеллигентности, но дает возможность широкой борьбы интеллигентных способностей. Буржуазия приобрела власть в современном обществе не путем специального покровительства государства, но путем отбора наиболее энергичных и сильных, — так называемых «капитанов промышленности» (что так хорошо понимает Сорель[1]). Мы говорим, конечно, о принципах буржуазного строя, а не об его извращениях, — ненормальных и зачастую уродливых проявлениях этих принципов.

3. Буржуазное государство, исходя из ценности человеческой личности, не придает ей, однако же, исключительно нормативного значения. Оно ссылается и на другие нормативные факты, как на титулы своей власти, как, например, на общественный договор, на всенародную волю или на всенародный суверенитет, на идеи солидарности общественного целого. Надо признать, что с точки зрения обоснования власти, с точки зрения определения ее титулов — названные нормативные факты обладают более несомненной нормоустановительной силой, чем указание на факт захвата власти угнетенными. В том то и заключается вечное, непреходящее значение, так назы-

[1]) *Сорель*, Размышления о насилии. Пер. Фриче, 1907 стр. 24.

ваемых «буржуазных» теорий государства, что им удалось указать на те последние идейные основы, из которых властвование может черпать свою нравственную силу. Нравственный смысл взаимного обещания, заключающийся в договоре и истекающий из всенародной воли, действительно уполномачивает и обязывает всех тех, кто хочет быть нравственно последовательным и честным[1]). Служение интересам солидарности действительно обосновывает права и обязанности членов общественного целого. Иными словами, буржуазное государство оправдывает свою власть тем, что объясняет ее жертвой, принесенной честности, верности, нравственной последовательности, общественному содружеству и другим сверхличным ценностям. Государство это живет, так сказать, в одухотворении этими ценностями. Основной с.-д. взгляд на государство, как на орудие технического принуждения, лишает государство этого одухотворения, превращает его в большую бездушную машину. Если советская теория и говорит о нравственных силах товарищества и о нравственной дисциплине, то они признаются, как силы, направленные на разрушение, а не на созидание государства.

§ 3. Границы советской власти. Слово «конституция» довольно прочно вошло в обиход советского законодательства и советской юриспруденции, но не «в смысле ограниченного образа правления», а скорее в значении основного закона, некоторой «основы» всей государственной жизни, «фундамента, на котором покоится государство»[2]). В этом материальном значении понятие конституция для советских юристов, согласно старой социалистической догме[3]), совпадает с фактически установившимися отношениями классового господства, с той фактической силой, «которая действует в государстве и от которой зависят все явления жизни этого государства»[4]). Фактические отношения классового господства менее всего требуют какого-либо правового ограничения и каких-либо правовых гарантий. Напротив,

---

[1]) Как я стремился это обосновать в «Основах философии права», Прага, 1924, стр. 176 и след.

[2]) *Гурвич*, L. c., стр. 14—15.

[3]) Изложенной в известной статье *Ф. Лассаля*.

[4]) *Гурвич*, L. c., стр. 16.

теория советского строя склонна во всех этих «свободах» и «гарантиях» усматривать некоторый придуманный буржуазией «туман»[1]). Пролетарское государство всего менее заинтересовано в насаждении такого тумана. С полным реализмом оно спешит, как мы видели, заявить, что государство не есть отношение плодотворного сотрудничества, равновесия, гармонии, но отношение голой силы «господства и рабства», угнетания и подавления.

Буржуазное государство устанавливает целый ряд нравственных, правовых и чисто технических способов ограничения государственного властвования. Можно сказать, что ни один из них в точном смысле этого слова не знаком советскому государству. Самое большое, что советское государство заимствует в этом направлении от государства буржуазного — это только внешнюю номенклатуру, некоторые обычные словоупотребления и понятия, в которые, как мы сейчас убедимся, вливается совсем новое и особое содержание.

а) Самый обычный способ ограничения власти так называемого «буржуазного» государства всех типов — начиная с абсолютной монархии и кончая демократической республикой — есть путь самообязывания посредством созданного самим государством права. Даже неограниченная монархия — ограничивает саму себя, «признавая для себя обязательными законы, ею самою изданные». «Верховная власть в ней неограничена, не в том смысле, что для нее закон не писан, но в том, что никто ей этого закона не предписывает»[2]). Особые воззрения сторонников советской власти на право и та правовая теория, которую можно считать до последнего времени официальной в советском государстве, не позволяют советской власти пользоваться даже наиболее обычными гарантиями, внешней и формальной законности[3]).

б) Установление неприкосновенных прав личности является необходимой формой ограничения власти в тех государственных формах, которые называются «конституционными» в

[1]) *Гурвич*, стр. 18.
[2]) *А. С. Алексеев*, Русское государственное право, 1897, стр. 223.
[3]) См. статью «Источники права».

тесном смысле этого слова. Марксистская теория склонна усматривать, как известно, в этих правах свободы завуалированный и классовый интерес буржуазии, политическое выражение буржуазных привилегий. И, несмотря на это, советская конституция, следуя старым революционным образцам, также начинается с утверждения «прав трудящегося и эксплоатируемого народа». Советская «декларация прав», как известно, исторически предшествовала самой конституции Советского Государства (опубликована была ВЦИК-м 16 января 1918 года и утверждена 23-го января V-м Съездом Советов[1]). Впоследствии она вошла в конституцию, как ее первая глава. Таким образом можно подумать, что советский государственный строй, подобно строю буржуазному, всецело принимает и утверждает идею неприкосновенных прав личности и, следовательно, не по названию только, но по своему внутреннему существу должен быть признан строем «ограниченным», «конституционным». Однако, достаточно более внимательно присмотреться к содержанию этой советской декларации прав, и мы убедимся, что дело в ней идет не об утверждении прав и не о гарантиях свободы, но о формулировке некоторых особых задач, которые ставит перед собой советская власть и которые она имеет в виду принудительно осуществить. Советская декларация не только не ставит границ государственной власти, но она безконечно расширяет компетенцию этой власти по сравнению с властью буржуазного государства. Поэтому советскую декларацию правильно было бы назвать не «декларацией прав народа», но, «декларацией прав государства», которая, с одной стороны, властно лишает известные части народа его прав, с другой стороны, устанавливает для населения ряд принудительных обязанностей[2]). И в частности советская декларация прав а) лишает буржуазию имущественных прав, объявляя

[1]) Некоторые факты по истории составления декларации можно найти в книге *Гурвича*, История советской конституции, Москва, 1923 и у *Рейснера*, Государство, буржуазия и РСФСР, 1923.

[2]) «По существу здесь *дело идет вовсе не о правах, а об определенных задачах социалистического строя*» — как правильно определяет смысл декларации *Рейснер*, L. c., стр. 333.

экспроприацию движимой и недвижимой собственности, а также экспроприируя финансовые и банковские капиталы[1]); в) лишает широкие круги населения политических прав, объявляя, «что в момент решительной борьбы пролетариата с эксплоататорами, эксплоататорам не может быть места ни в одном из органов власти»[2]). Кроме того, советская декларация устанавливает всеобщую трудовую повинность, которая, как само собою разумеется, является менее всего правом[3]), и торжественно «декретирует» вооружение трудящихся, образование красной армии и разоружение имущих классов, т. е. опять таки лишает права носить оружие одних, устанавливая для других не только это право, но и некоторую государственную военную повинность[4]). Таково довольно скромное содержание этой «декларации прав», если только не считать нескольких не имеющих уже ровно никакого государственно-правового значения пунктов о разрыве тайных договоров, о братании, о мире без аннексий и контрибуций, о независимости Финляндии, раскрепощении народов Азии и т. д.

Обще-декларативное значение имеет также и раздел второй конституции РСФСР, служащий дополнением и развитием основных положений «Декларации прав трудящегося и эксплоатируемого народа». Параграфы 13—17 этого раздела говорят прямо о «действительной свободе» трудящихся и эксплоатируемых и об ее обеспечении. Но напрасно было бы думать, что идея свободы выставляется здесь, как граница государственной власти и ее безмерных притязаний. Свобода в советском понимании не есть сфера «неприкосновенных прав личности», *сфера независимости от государства*, но область *государственного воздействия*, направленного на принудительное установление привилегий для одних и поражающего права других[5]). Так, в ст. 14 Советская Конституция предоставляет

[1]) Конституция РСФСР., раздел I, § 3, а, б, в, г, д.

[2]) Ibid., § 7.

[3]) Ibid., § 3, с; также разд. II, § 18 конституции.

[4]) Ibid., § 3, ж; также разд. II, § 19.

[5]) «Здесь говорится непосредственно о благах, которые предоставляются массам. Эти блага являются лишь следствием упразднения частной собственности». Ср. *Рейснер*, L. c., стр. 333.

в руки рабочего класса и крестьянской бедноты все технические и материальные средства к изданию газет, брошюр, книг и всяких других произведений печати и *обеспечивает* их свободное распространение во всей стране «в целях обеспечения за трудящимися действительной свободы выражения своих мнений» и в целях уничтожения «зависимости от капитала». Подобным же образом ст. 15 «*предоставляет* в распоряжение рабочего класса и крестьянской бедноты все пригодные для устройства народных собраний помещения с обстановкой, освещением и отоплением», «в целях обеспечения свободы собраний». Иными словами «провозглашение действительной свободы» печати, мнений и собраний, предполагает широкую экспроприацию и реквизицию типографий, бумаги, помещений и проч., т. е. широкое лишение прав при помощи принудительного государственного воздействия. Права эти государство закрепляет за «трудящимися и эксплоатируемыми», однако же, не в смысле неограниченного распоряжения, но условного пользования. Право же окончательного распоряжения остается за государством. Мы подходим здесь к одной из самых интересных особенностей коммунистического государства, которая, впрочем, не однажды была отмечена государствоведами, занимающимися вопросами о государственной системе социализма. Коммунистическое государство преимущественно признает те субъективные права личности, которые можно назвать правами на государственное обеспечение[1]). Правам же свободы в тесном смысле этого слова, также, как и правам на активное участие в жизни государства, коммунизм уделяет очень скромное и ограниченное место, превращая их по возможности также в права на государственное обеспечение. Так, помимо вышеприведенных примеров, в право обеспечения превращена свобода организаций и союзов, поскольку советское государство имеет в виду оказывать рабочим и беднейшим крестьянам всякое в этом отношении «содействие материальное и иное»[2]). На место свободной инициативы выступает, таким образом,

[1]) По известной классификации *Еллинека* только те права, которые составляют status positivus.

[2]) Ст. 16.

государственная помощь. Советское государство обеспечивает далее всем гражданам «действительный доступ к знанию»[1]). Разве только право религиозной свободы остается по советской конституции без соответствующего реального обеспечения со стороны государства, хотя практика показывает, что и в данном случае, государство всячески «обеспечивает» антирелигиозную пропаганду. Само собою разумеется, что государство в этом обеспечения «действительной свободы» всего менее может быть совершенно беспартийной стороной. Оказывая планомерную помощь гражданам, оно не может не проводить некоторой определенной программы, поощрять одни течения и бороться с другими. Иначе говоря, «обеспечение» это есть расширение компетенции государственной власти, а не ее ограничение[2]).

Для Советского государства характерно поэтому не ограничение власти, но непомерное ее расширение. Поистине беспримерен тот первоначальный размах роста и усложнения государственных функций, который характеризует первые этапы советского властвования. Достаточно бросить беглый взгляд на широту попыток социализации, предпринятых советской властью, чтобы отдать себе ясный отчет в пределах увеличения и усложнения ее компетенции. С 1917 по 1920 год была отменена частная собственность на землю и на ее недра[3]) на леса[4]), на все племенные животные нетрудовых хозяйств[5]), на частную недвижимую собственность в городах, на участки застроенные, так и незастроенные, принадлежащие, как частным лицам, так и ведомствам и учреждениям[6]), на все промышленные предприятия, находящиеся во владении частных

[1]) Ст. 17.

[2]) По мнению *Рейснера* «действующая конституция Советов только в одном отношении становится на точку зрения признания и гарантии прав» . . . «это в деле превозглашения национального самоопределения народностям и нациям». L. c. стр. 335. Мы далее будем говорить, какой смысл имеют эти гарантии.

[3]) СУ, 1918, № 25, стр. 346.

[4]) СУ, 1918, № 42, стр. 522.

[5]) СУ, 1918, № 52, стр. 586.

[6]) СУ, 1918, № 62, стр. 674.

лиц или обществ, имеющие число рабочих свыше 5 при механическом двигателе или 10 без механического двигателя[1]). на все церковные имущества, как недвижимые, так и движимые[2]), на все судоходные предприятия, принадлежащие, как отдельным лицам, так и обществам, со всеми их движимыми и недвижимыми имуществами, активом и пассивом[3]), на все запасы книг и иных печатных произведений (кроме библиотек[4]), на библиотеки[5]), на всякое театральное имущество движимое и недвижимое[6]), на изобретения и на научные, литературные, музыкальные, художественные произведения с особого в каждом индивидуальном случае постановления Президиума Высшего Совета Народного хозяйства или Комиссариата Просвещения[7]). Принимая во внимание, что, кроме всего этого, национализации подверглись все банки, были изданы декреты о замене частного торгового аппарата государственным, был наложен запрет на частные продовольственные запасы, было произведено бесчисленное количество различного рода других реквизиций — остается сделать вывод, что для области индивидуальной свободы советское законодательство уделило по истине не много места. Ее место занял колоссальный государственный аппарат, при помощи которого советская власть пыталась регулировать не только производство, распределение и потребление, но также и удовлетворять все культурные и духовные нужды населения. Если бы такое государство было бы осуществлено не на бумаге, а в действительности, мы имели бы дело с небывалым в истории человечества примером государственного всемогущества и неограниченности. Однако, фактически все эти широчайшие опыты социализации разбивались о неумолимые законы жизни, торжество которой особенно осязательно проявилось в так называемом НЭП-е, фактически

---

[1]) СУ, 1920, № 93, стр. 512.
[2]) СУ, 1918, № 62, стр. 685.
[3]) СУ, 1918, № 19, стр. 290.
[4]) СУ, 1920, № 42, стр. 187.
[5]) СУ, 1920, № 87, стр. 439.
[6]) СУ, 1919, № 44, стр. 440.
[7]) СУ, 1919, № 34, стр. 341 и 1918, № 86, стр. 900.

установившим некоторую условную свободу торгового оборота в Советской России.

в) Конституционное государство достигает также ограничения власти путем так называемого разделения властей. Система разделения властей есть, в сущности говоря, система политического равновесия, в результате которой верховная власть контролирует саму себя и свои проявления. Теория советского государства решительно отвергает и этот способ ограничения власти. По мнению представителей официозной советской науки, теория разделения властей сама «является ничем иным, как теорией классовой борьбы»[1]), «как борьбой граждан, неравных экономически и политически»[2]). «Там, где нет единого народного целого и где самое государство есть признак отсутствия общего интереса, порождение классовой борьбы с ее победами и поражениями, не может быть и устойчивого сотрудничества государственных властей»[3]). Монтескье, отстаивая самостоятельность исполнительной власти, «защищал частицу классового господства класса землевладельцев — дворян»[4]). «Нелепая борьба между законодательной и исполнительной властями, которая идет в буржуазных государствах, есть лишь признак... главного греха представительного правления, оторванности власти от масс»[5]). В действительности государственная власть — за исключением лишь переходной эпохи двое- или многовластия — всегда едина, нераздельна, если рассматривать ее, как «государство класса»[6]). Диктатура класса несовместима с разделением власти». Отражая единый классовый интерес, «диктатура не заботится ни о каком противопоставлении разных властей друг другу для *сдержки и ограничения*»[7]). Иными словами, она является властью абсолютной и к ней непримирима идея конституционализма в смысле огра-

---

[1]) *Стучка*, L. c., стр. 180.
[2]) *Гурвич*, Основы советской конституции, стр. 119.
[3]) Ibid., стр. 118.
[4]) *Стучка*, L. c., 180.
[5]) *Гурвич*, L. c., стр. 118.
[6]) *Стучка*, стр. 181.
[7]) *Гурвич*, 119.

ничения и умерения властвования. Так и построена, как мы увидим ниже, советская власть, к которой менее всего подходит наименование «конституционного образа правления».

ГЛАВА II. ТЕРРИТОРИЯ И ПОДДАНСТВО

§ 4. Территория. Положение территории в Советском государстве существенно иное, чем в государстве буржуазном. Прежде всего Советское государство отнюдь не является территориальным союзом в том смысле, в каком мы признак территориальности приписываем государству буржуазному. Союз Советских Социалистических Республик, как говорит один советский юрист, «не связан с определенной частью света: он шире отдельных частей света. Союз расчитан на обхват всего земного шара. Об этом говорит Декларация и это же символизирует и герб Союза»[1]). Таким образом советское государство является «интернациональным», а потому и не связанным с определенной территорией. Далее, по наиболее распространенному в современной юридической теории воззрению, территория «является границей власти над подданными». Власть государства над своей территорией есть власть публично-правовая — imperium, а не dominium. Советская юриспруденция не без основания оспаривает эти обычные воззрения, склоняясь к учению о государственной территории, как об объекте власти[2]). С точки зрения советской системы это есть единственно справедливый взгляд. Раз земля со всеми ее недрами в Советской Республике стала национальной собственностью и раз распоряжение ею предоставлено, в конце концов, советской власти в лице ее верховных органов, то, очевидно, государство в такой системе стоит к территории в ином отношении, чем в системе буржуазной. В этой последней, при признании частной собственности, власть распоряжения территорией принадлежит не только государству, но и преимущественно собствен-

[1]) *Мазеровский*, Союз ССР, Москва, 1923, стр. 30.

[2]) *Мазазинер*, Общее учение о государстве, стр. 108. *Дурдыневский*, L. c., стр. 25.

никам. Государство, охраняя территорию, охраняет, в сущности говоря, частные права своих граждан; властвуя над территорией, оно властвует над властью этих собственников. В советском государстве, напротив, власть над территорией принадлежит непосредственно и исключительно государству. Граждане имеют разве только право более или менее условного пользования землей. Дело может здесь, следовательно, итти не о защите их безусловных прав, но разве только об ограждении способов пользования национальной собственностью. Ясно, что при этом государство приобретает по отношению к территории гораздо более власти, и территория из объекта власти частных лиц превращается в объект власти государства. Ошибочно только обобщать эти отношения, считая, что объектный характер отличает вообще положение территории в государстве, независимо от особенностей той или иной государственной формы. Советские юристы, близко подходящие к этому взгляду и отвергающие воззрения на территорию, как на границу власти, упускают из вида, что только этот взгляд способен создать достаточное обеспечение для прав подданных. «Буржуазные» юристы, конструируя государственную территорию, как некую «одинаковую, условную и искусственную площадь, находящуюся в пределах известных условно проведенных государственных границ» делают это не для того, «чтобы обосновать в данных пределах всемогущество государственной власти»[1]), но наоборот, для того, чтобы ограничить власть государства правами подданных. Отсюда и вытекает развиваемое в теории международного права право опции и плебисцита в случаях отчуждения и перехода государственной территории. Напротив того, советское право утверждает безусловное всемогущество государства в распоряжении территорией. По конституции РСФСР государственная власть в лице ее верховных органов наделяется безусловным правом устанавливать и изменять границы российской территории, а равно отчуждать отдельные ее части или принадлежащие ей права[2]). Ни слова не говорится здесь о

[1]) Так думает *Рейснер*, L. c., стр. 5.

[2]) Конституция РСФСР, стр. 49, п. в.

правах населения, которое подобно простому арендатору может быть просто лишено пользования территорией или ограничено в отдельных правах пользования. Характерен в этом отношении декрет СНК об общих экономических и юридических условиях концессий[1]). Согласно этому декрету, земельные и лесные богатства России могут быть переданы на разработку иностранным государственным и коммунальным учреждениям, частным предприятиям, акционерным обществам, кооперативам и рабочим организациям. Причем декрет обеспечивает всякими благоприятными условиями юридическое положение концессионера, представляя ему торговые преимущества, обещая возмещение за риск, указывая, что его имущество не будет подвергаться ни национализации, ни конфискации, ни реквизиции. Этот декрет о концессиях несомненно, санкционирует ограничение прав граждан советской республики на ее территорию и устанавливает для иностранцев ряд необычных в государстве привилегий.

При федеративном устройстве Советской России возникает вопрос, кому, в сущности говоря, принадлежит эта безусловная власть над территорией — всему ли федеративному целому или его отдельным частям? Конституция РСФСР правом распоряжения территорией, как мы видели, наделяет центральные органы советской власти. В компетенцию их входит не только установление внешних границ российской территории, но и «установление границ и компетенции областных советских союзов, входящих в состав РСФСР, а также разрешение споров между ними»[2]). Что касается до новейшей союзной конституции, то ст. 6-ая ее гласит: «Территория союзных республик не может быть изменена без их согласия». Повидимому, этот пункт решительно ограничивает право распоряжения союзных властей территорией Союза. С другой стороны п. *б*. ст. 1-ой конституции 6-го июля, излагающий предметы ведения центральных органов к компетенции этих последних причисляет: «изменение внешних границ союза,

---

[1]) СУ, 1920, № 91, стр. 481.

[2]) Ст. 49, п. 2.

а также урегулирования вопросов об изменении границ между союзными республиками». Вопрос об отчуждении территории новая конституция совсем обходит. Все это свидетельствует, что новая конституция не содержит вполне ясных постановлений по названному вопросу.

§ 5. Подданство. Существенные изменения в пределах советскаго строя претерпевает и вопрос о подданстве. Существо подданства составляет тот особый «долг взаимной солидарности и верности, который связывает членов данного государства, отличая их от всех других людей»[1]). Духовной основой подданства является национальность и национальная культура, требующая служения и жертвенности и составляющая предмет особой любви и почитания. Марксистская идеология, лежащая в основе Советского государства и отражающаяся в отдельных ее институтах, интернациональна по своей природе. Она не отрицает, если угодно, духа солидарности и верности, но считает, что он должен связывать не людей отдельных наций, а трудящихся всех стран и народов. Мы увидим ниже, что выставленный советской властью лозунг самоопределения национальностей есть некоторый тактический прием, служащий, в конце концов, целям социальной революции и всеобщего объединения трудящихся. Человек прежде всего должен быть верен классу и даже, точнее, партии. Отсюда популярный в Советской России лозунг: партия должна стоять выше государства. Партия может требовать безусловной преданности и жертвенности, а не отечество. Отсюда становятся постоянными некоторые совершенно необычные черты советской конституции, нарушающие как-будто основные «буржуазные» понятия о подданстве. «Исходя из солидарности трудящихся всех наций»,— говорит ст. 20 конституции РСФСР, — «Республика предоставляет *все политические права российских граждан иностранцам, проживающим* на территории Российской Республики для трудовых занятий и принадлежащих рабочему классу или к непользующемуся чужим трудом крестьянству и признает за местными советами право предоставлять таким иностранцам

---

[1]) *Л. И. Петражицкий*, Теория права и государства, I, стр. 210.

без всяких затруднительных формальностей, *права Российского гражданства*». Повидимому, это уравнение иностранцев с российскими подданными в их правах накладывает на них также и обязанности служения России и ее защиты. Но как можно с иностранца требовать, чтобы он обязан был защищать «социалистическое отечество», как можно обязать его «повинностью крови»[1]). Ответ на этот вопрос не возбуждает никаких сомнений, если предположить, что иностранец, так же, как и русский гражданин, строго говоря, защищают не отечество, а класс или партию. «В красной армии, — говорит Рейснер, — «пролетариат защищает лишь себя и свою революцию, он не служит другому классу, а при помощи всеобщей воинской повинности защищает сам себя»[2]). Таким образом, можно сказать, что советский строй уничтожает самую идею государственного подданства, заменяя ее своеобразным «подданством» коммунистической партии, коммунистическому интернационалу. В этом служении, разумеется, иностранец может быть равен русскому гражданину и в правах своих и в обязанностях.

ГЛАВА III. ЦЕНТРАЛИЗМ И ФЕДЕРАЛИЗМ В СОВЕТСКОЙ РОССИИ

§ 6. «Совет», как основная ячейка Республики. Понятие «Совет» играет в политическом строе России выдающуюся роль. С объяснения того, что называется «Советом» и нужно начать характеристику ее основных учреждений.

Если начать с самых общих и отдаленных исторических влияний, которые благоприятствовали образованию понятия «совета», как основного элемента государственной власти, то здесь прежде всего нужно указать на связь идеи демократии с системой управления посредством коллегии. Коллегия или совет есть идеальный тип демократического управления, как об этом издавна учили родоначальники новейшего демократического сознания. Кальвин говорил, что он предпочи-

[1]) Выражение *Рейснера*.
[2]) *Рейснер*, L. c., стр. 339.

тает ту форму правления, где многие правящие сообща помогают друг другу и отправляют свою должность так, что при непомерном возвышении одного, другие являются его контролерами и распорядителями. Эти идеи лежат в основании английского пуританизма, который привил их и в Америке. Они нашли прямое выражение в ст. 62 Якобинской конституции 1793 года. Таким образом, мы имеем здесь дело с весьма старой идеей, связанной со всем развитием западной демократии и перенятой новейшим западно-европейским рабочим движением. Однако, идеология рабочего совета, не чуждая западному сознанию, довольно существенно отличается от тех воплощений, которые она нашла в практике русского рабочего движения, русского коммунизма и русского социализма. На Западе идеология эта, как правильно указано в новейшее время Гачеком, основывается на старом гегельянском противопоставлении двух самостоятельных стихий — государства и общества[1]). Напротив того, русская советская система открыто стремится поставить себя на место государства и заменить его собою. Не старое гегельянское различие государства и гражданского общества служит ее предпосылкой, но особые, свойственные русскому сознанию, я бы сказал, анархические устремления, без понимания которых непонятна история и эволюция советского строя.

Когда ближайшие идеологи и авторы русской советской системы приступили к ее созданию, они едва ли сами вполне отдавали себе отчет в ее политическом смысле. Первый русский совет рабочих депутатов возник в 1905 году после первой русской революции. Идеология этого первого совета была чисто прагматической и очень условной. «Совет Рабочих Депутатов», — пишет Троцкий, — «возник, как ответ на объективную, ходом событий рожденную потребность в такой организации, которая была бы авторитетна, не имея традиций, сразу охватила бы рассеянные стотысячные массы, почти не имея организованных заценок, которая объединяла бы революционные

---

[1]) *Hatschek*, Deutsches und preussisches Staatsrecht, Bd. I, 1922, s. 125 ff.

течения внутри пролетариата, была бы способна на инициативу и автоматически контролировала бы самое себя». «Тайна его влияния в том, что он вырос, как естественный орган пролетариата, в его непосредственной, всем ходом событий обусловленной *борьбы за власть*. Если сами рабочие, с одной стороны, — реакционная пресса, с другой, называли совет правительством, то этому соответствовал тот факт, что совет на самом деле представлял собою зародышевый орган революционного правительства»[1]). Этой прагматической идеологии весьма реалистического по своим умонастроениям Троцкого соответствуют комментарии гораздо более склонного к теоретизации Ленина. И для него в эпоху первой русской революции совет депутатов не был еще установленной регламентированной политической основой целого новой государственной системы. Совет рабочих депутатов — только метод революционного народного творчества. Народное творчество есть прием борьбы не только против старой власти, а борьбы *посредством революционной власти*, прием впервые примененный широкими массами русских рабочих и крестьян в знаменитые октябрьские и декабрьские дни 1905 года. Революционное народное творчество, как учит Ленин, требует: 1) Захвата народом политической свободы, — «осуществление ее *без всяких прав и законов* и без всяких ограничений». 2) «Сознания новых органов революционной власти, — советы рабочих, солдатских, железнодорожных, крестьянских депутатов и проч. и т. п.». «Эти органы», — как описывает Ленин процесс их образования в 1905 году, — «создавались исключительно революционными слоями населения, *они создавались вне всяких законов и норм*, всецело революционным путем, как проявление самодеятельности народа, избавившегося или избавляющегося от старых полицейских пут. Это были, наконец, именно *органы власти*, несмотря на всю их зачаточность, стихийность, неоформленность, расплывчатость в составе и функционировании... По своему социально политическому характеру это была в зачатке диктатура революционных элементов народа... Опи-

[1]) *Троцкий*, 1905 год, стр. 106, 234.

санные нами органы власти были в зародыше диктатурой, ибо эта *власть не признавала никакой другой власти и никакого закона, никакой нормы, от кого бы то ни было происходящей*... Новая власть, как диктатура огромного большинства, могла держаться и держалась исключительно при помощи доверия огромной массы, исключительно тем, что привлекала самым свободным, самым широким и самым сильным образом всю массу к участию во власти. *Ничего скрытого, ничего тайного, никаких регламентов, никаких формальностей*»[1]. Как не похоже все это на современную регламентацию советского строя и на весь сложившийся порядок советской системы.

Приблизительно также практически, утилитарно, но к тому же еще следуя старой традиции 1905 года, возникли советы и в 1917 году. Наружно за ними, в равной степени, не стояло никакой особой идеологии, и обще-государственная роль их была сначала совершенно неясной. Однако, прошло несколько месяцев, и идеология эта пышно расцвела. Бросаются в глаза два рода влияний, которые наложили на нее свою неизгладимую печать.

Первое из них есть чисто русское, национальное и мало понятное европейцу. Оно исходит из небезызвестных анархических стремлений русской интеллигенции и вытекающего из них, не всегда правильного истолкования некоторых особенностей политического быта широких масс русского народа. «Советский режим», — говорит один из представителей нашего революционного народничества, — «не случайно явился в России впервые. В зачатках он хранился давно в традициях и навыках русского народа. Если мы присмотримся ближе к тому единственному в течение многих веков народному органу управления, который существовал в России — к земельной хозяйственной, крестьянской общине, мы увидим, что в основании ее лежат те же принципы, которые положены сейчас в основу советского строя. Русский мир, поле деятельности которого было, правда, крайне ограничено и относилось почти исключительно к земельным и хозяйственным вопросам местного

[1] *Ленин*, Собр. соч. т. VII, ч. I, стр. 121—23.

значения — это эмбрион советского строя»[1]). «Старый русский мир, таким образом, по терминологии Михайловского — это лишь «низшая степень высокого типа» организации, высшей степенью которой является Совет». «Советы рабочих депутатов», — по мнению названного автора, — «оттого так и привились в России, что они явились ничем иным, как «урбанизацией» общины, перенесением исконных принципов земледельческого, крестьянского самоуправления в индустриальные центры». Таковы весьма характерные слова, выражающие старые народнические идеи русской революционной интеллигенции. Покойный Плеханов был совершенно прав, когда в первоначальной идеологии советского строя усматривал некоторые черты старого народничества[2]). Действительно, советская система, по первоначальному своему заданию, по крайней мере для многих ее идеологов призвана была осуществить в России тот социальный строй, который издавна был мечтой русских анархически настроенных людей.

Повидимому, советская система привлекала многих из русской революционной интеллигенции, именно, этими своими анархическими чертами: крайней распыленностью власти, отсутствием политического центра, игнорированием правами державности и государственного суверенитета. На такой точке зрения стоят многочисленные проекты и первоначальные очерки советской конституции, исходившие из лево-эсэрских кругов и из народного комиссариата юстиции в 1917 году[3]). «Российская Республика есть свободный союз народов и наций»... «свободная федерация». «Каждому народу или нации... предоставляется полное право самоопределения вплоть до провозглашения независимости». «Каждый народ или нация... осуществляет свою власть через местные и центральные Советы и Съезды Советов рабочих, солдатских, казачьих, крестьянских, батрацких и иных трудовых депутатов». На такой точке зрения стоит и проект

[1]) «Республика Советов». Сборн. ст. Изд. «Скифы». *А. Шрейдер*, Федеративная советская республика, стр. 114.

[2]) См. об этом соч. *Ленина*, т. VII, примечание 122.

[3]) Сообщены в книге *Гурвича*, История советской конституции, 1923, откуда и взяты последующие цитаты.

советской конституции, вышедший из кругов левых с.-р. и перепечатанный в сборнике «Республика Советов». Россия есть, по этому проекту, «свободная федерация Советов». «Для нас главной основой власти является не центральная власть, представляющая волю некоего «юридического лица, — России или «трудящейся России», — *а Советы, как действительные реальные объединения*, защищающие интересы организованного труда. Поэтому мы почти вовсе не даем плана деятельности местных Советов. *Они носители всей власти*, они вправе решать все вопросы за исключением тех, которые они добровольно передали в исключительное ведение власти центральной». «Именно им принадлежит вся полная власть, но самое понятие «власти» не имеет для нас никакого абсолютного характера, какое мыслится при понятии о «суверенитете». Если мы признаем за некоторыми лицами или учреждениями власть, то вовсе не в силу какого-либо первичного акта, не в силу того, что представляют они «олицетворенную нацию» или «массу трудящихся», *а лишь потому, что эта власть необходима им для исполнения возложенных на них обязанностей*»[1]). Из этих посылок вытекает расхождение с.-р. проекта с Советской Конституцией, принятой на 3-ем Съезде Советов. Большевицкая конституция по мнению левых с.-р. «вполне проникнута духом централизма», вполне усвоила идею «о высшей центральной власти», готова принести в жертву этой последней «самостоятельность Советов, их объединений и союзов»... «Все это следствия неправильного, навеянного буржуазной юриспруденцией толкования Центрального представительного органа, как носителя верховной власти, как представителя «самодержавного народа» (или что также абстрактно «всех трудящихся»). Все это злополучные остатки общественного договора Руссо, которые так въелись в умы людей, что попали совершенно контрабандным путем даже в ту конституцию, которая всей сущностью своей должна была быть протестом против всех этих старых бреден»[2]). Но к тем же воззрениям довольно близко стоят и официальные идеологи советского строя. По мне-

[1]) *Гурвич*, L. c., стр. 53—4.
[2]) Ibid.

нию одного из них, можно сказать с полным правом, что настоящими органами верховной власти (в Советской Республике) являются действительно местные Советы. Другие верховные органы, как, то Всероссийский Съезд Советов, ЦИК, СНР представляют собою только сосредоточенную энергию всех тех же Советов. «Это они сообщают свои права и свою власть Съезду, а не он им. Этим достигается наиболее правильная архитектура — построение — власти, не сверху вниз, а снизу вверх». «Но тем самым дается и в высшей степени ценное содержание власти: по существу тут и получается то непосредственное правление, народоправство, где народ ни на минуту никому не переуступает своей власти, а фактически осуществляет ее непрерывно, которое буржуазия объявляет недостижимым»[1]).

Другое влияние, под которым создалась идеология советской власти — европейское, но отнюдь не исходящее из известного противопоставления общества государству, как оно проводилось Гегелем и Лоренцом фон Штейном. Скорее оно латинского происхождения. Мы разумеем французский синдикализм, отдельные воззрения которого оказали несомненное влияние при выработке основ советской политической системы. Ряд первоначальных проектов и эскизов советской конституции с неоспоримостью обнаруживают это влияние. Так, следы его нельзя не открыть в проекте конституции трудовой республики, выработанном комиссией исполнительного бюро союза социалистов-революционеров максималистов[2]). Но вполне явственно отразилось оно также и в анонимном проекте, сообщенном Гурвичем, по которому Советская Республика объявляется «свободным союзом организованных в федерации трудящихся». В проекте этом с неумолимой последовательностью была проведена мысль, что основным элементом советской федерации является отнюдь не территориальные и национальные единицы, но профессиональные объединения, которые автор даже решается назвать «государствами

---

[1]) *Гурвич*, Основы советской конституции, стр. 125.

[2]) Ср. *Гурвич*, История советской конституции, стр. 115.

членами»[1]). Несмотря на всю свою нереальность, проект этот ставит чрезвычайно важный для советской системы вопрос о том, из каких элементов складываются ее союзные отношения. Ведь «Совет» есть государственный орган и в то же время, по выражению одного советского юриста, он остается вполне классовой рабочей организацией, как профессиональный союз. «Разница между Советами и профессиональными союзами, вообще между Советами и иными рабочими образованиями только в том, что Советы более широкая всеобъемлющая форма рабочей организации»[2]). Поэтому от советского строя, как формы диктатуры рабочего класса, неотделима мысль, что ячейкой свободной федерации Советов должна быть некоторая профессиональная единица. Понятно, что при фактическом воплощении советского строя, особенно в России, при слабой профессиональной расчлененности и даже нашей всеобщей деклассированности, Советы менее всего оказались профессиональными организациями. Воплощение Советского строя подменило профессиональные организации территориальными, национальными и политическими — в особенности же политической диктатурой коммунистической партии. И Советская Республика официально была превозглашена не как федерация профессиональных организаций, но как союз народов России.

§ 7. Федерализм с точки зрения коммунистической теории. Одной из исторических миссий, насильственно навязанных большевикам историей, можно считать властное собирание рассыпавшейся после революции Российской Империи. Советский строй, вопреки анархо-синдикалистским течениям, свойственным иногда его политической идеологии, стихийно принужден был проводить то дело собирания, которое было выполнено ранее московскими царями. В Советском Правительстве победили централистические, а не федералистические тенденции, — и это нашло прямое выражение в принятом на V-м Съезде основном конституционном законе. Однако же, и по этому закону, Советская Россия

[1]) *Гурвич*, L. c., стр. 102 и след.

[2]) *Гурвич*, Основы советской конституции, стр. 114.

сохраняет название республики федералистической. Преобразование в 1923 г. РСФСР в СССР, как кажется, окончательно должно было закрепить эти начала федерализма. Какова же идеология и существо этого федерального строя республики Советов?

К вопросу о федеральном строе государства и к вопросам местной автономии большевицкая партия издавна занимала чисто тактическую позицию. Считая себя тактически обязанной поддерживать различные демократические лозунги, большевицкая группа тем самым определенно высказывалась за широкое проведение принципа местной и национальной автономии[1]). Однако в тактических же соображениях принцип автономии подвергался в то же время существенному ограничению. «Разделение по национальностям школьного дела в пределах одного государства безусловно вредно с точки зрения демократии вообще и интересов классовой борьбы пролетариата в особенности» — говорит п. 2 вышеприведенной резолюции по национальному вопросу[2]). На первый взгляд мы имеем здесь дело с явным противоречием: с одной стороны, в интересах демократии следует проводить широкое самоопределение, с другой, проведение обычных требований культурного самоопределения оказывается вреднымъ. Но противоречие это скрывает весьма тонкую политическую тактику. Поддерживая самоопределение, большевицкая партия шла рука об руку с революционными течениями. Ограничивая ее, она стремилась объединить в одно целое интернациональный пролетариат. «Прогрессивное пробуждение масс от феодальной спячки, борьба против всякого национального гнета, за суверенность народа, за суверенность наций» — так формулирует Ленин тактику своей партии по национальному вопросу. «Отсюда безусловная обязанность для марксиста отстаивать самый решительный и самый последовательный демократизм во всех частях национального вопроса. *Это задача, главным*

[1]) См. летнее Совещание ЦК с партийными работниками. «РКП в резолюциях ее съездов и конференций» М. 1922, стр. 155 (резолюция по национальному вопросу).

[2]) Ibid., стр. 156.

образом отрицательная»[1]). Положительная же задача сводится к тому, чтобы, раздув революционное движение, постараться безусловно объединить и вполне слить рабочих всех национальностей во всех рабочих организациях, профессиональных, кооперативных, потребительных, просветительных и всяких иных, в противовес всякому буржуазному национализму[2]).

Но подобное, хотя несколько более сложное, тактическое отношение обнаруживает большевицкая программа и к вопросам федерализма. Принципиально Ленин и руководимая им партия стали к федералистическому государственному строю в отношение отрицательное. «Марксисты», — писал Ленин в 1913 году, — «разумеется, относятся враждебно к федерации и децентрализации — по той простой причине, что капитализм требует для своего развития возможно более крупных и возможно более централизованных государств. *При прочих равных условиях* сознательный пролетариат всегда будет отстаивать более крупное государство. Он всегда будет бороться против средневекового партикуляризма, всегда будет приветствовать возможно тесное экономическое сплочение крупных территорий, на которых бы могла широко развернуться борьба пролетариата с буржуазией»[3]). На такую же принципиально антифедералистическую точку зрения Ленин встал и в своей брошюре «Государство и революция». Он присоединяется здесь к словам Энгельса, определившего отношение с.-д. к федерализму: «*По-моему, пролетариат может употреблять лишь форму единой и неделимой республики*». Итак, «единая, централистическая Республика», — таков основной лозунг социал демократии большевицкого крыла. Откуда же в таком случае вытекает неумеренное стремление советской власти к началу федерализма? Повидимому, самим, не слишком тонким, советским политикам вопрос этот не был вполне ясен. По крайней мере, бывший председатель первого советского правительства на Украине,

[1]) *Ленин*, Собр. соч., т. XIX стр. 52.
[2]) Ibid., стр. 41.
[3]) Ibid., стр. 62.

Пятаков, на VIII Съезде Советов, весьма решительно высказывался, как против «права наций на самоопределение», так и против «самоопределения трудящихся масс каждой нации». Выступивший с возражениями Ленин охарактеризовал Пятаковскую точку зрения так: «к чему все эти самоопределения, когда есть прекрасный ЦК в Москве?»[1]). Казалось бы, что таковой должна была быть и собственная точка зрения Ленина, однако, в своих разъяснениях, он и развил ряд тактических соображений, позволяющих при некоторых условиях признавать пользу федерализма. Строго говоря, дело идет о старых и испытанных политических приманках и привадах. В различных странах размежевание пролетариата и буржуазии идет своеобразным путем. На этом пути мы должны действовать осторожнейшим образом. Особенно нужно быть осторожным по отношению к различным нациям, «ибо нет вещи хуже, чем недоверие нации»[2]). ...«Трудящиеся массы других наций были полны недоверия к великороссам, как к нации кулацкой и давящей»... «В национальном вопросе нельзя рассуждать так, что нужно во что бы то ни стало хозяйственное единство. Конечно нужно. Но мы должны добиваться его проповедью, агитацией, добровольным союзом. Башкиры имеют недоверие к великороссам, потому что великороссы более культурны и использовали свою культурность, чтобы башкиров грабить... Надо с этим считаться, надо с этим бороться. Но ведь это длительная вещь. Ведь этого никаким декретом не устранишь... *Вот почему мы должны сказать другим нациям, что мы до конца интернационалисты и стремимся к добровольному союзу рабочих и крестьян всех наций*»[3]).

Отсюда виден весь внутренний смысл идеологии советского федерализма. Федерация — это простое тактическое средство воздействия на население, заманчивый и обольстительный лозунг. Использовав его действие, можно будет уже перейти к централизму. «Федерация», как говорит первоначальный набросок тезисов по национальному вопросу для 2-го Съезда

[1]) *Ленин*, собр. соч, т. XX.
[2]) Ibid., стр. 232.
[3]) Ibid.

Коммунистического Интернационала — «является переходной формой к *полному единству* трудящихся разных наций. Федерация уже на практике обнаружила свою целесообразность, как в отношениях РСФСР к другим советским республикам, так и внутри РСФСР по отношению к национальностям, не имевшим раньше ни государственного существования, ни автономии (наприм., башкирская и татарская автономные республики в РСФСР, созданные в 1919 и 1920 гг.»[1]).

§ 8. Федерализация Великороссии. Вышеизложенные тактические позиции по отношению к федерализму в действительной жизни встречались с фактом беспримерного разложения государственного организма Российской Империи. Пробудившаяся в некоторых частях ее «самостийность» властно требовала политического признания, и следует сказать, что советская власть обнаружила по отношению к этому факту большую эластичность и приспособляемость. С одной стороны, она с оружием в руках завоевывала отошедшие от государственного организма части, с другой стороны, она тотчас же по присоединении принимала всевозможные меры к тому, чтобы хотя бы внешним образом пойти навстречу национальному самоопределению населения. Таким образом, в советском федерализме нужно различать две категории сил, из которых он сложился: 1) Намеренное тактическое создание «федеративных» и «автономных» частей Республики и 2) неизбежное и вынужденное признание самостоятельности некоторых частей бывшей Российской Империи. И как всегда, в вопросах федерализма, действие этих двух сил имело совершенно различный и даже противоположный политический смысл. Искусственно насаженная федерализация имела смысл намеренного распыления или, по крайней мере, тактически имела в виду демонстрировать такое распыление и, следовательно, расслабление властных отношений. Напротив того, вынужденное признание отложившихся частей ставило целью объединение и воссоздание разрушенного целого, установление связи там, где она была тонка и грозила полным разрывом. Чтобы понять сложную и еще не вполне выкристаллизовавшуюся современ-

[1]) *Ленин*, собр. соч. т. XIX.

ную структуру СССР в ее целом, следует начать с ее центра, с Великороссии. Советские юристы называют ее «основным государством» (Стучка), «центром тяжести», «прототипом системы» (Дурдыневский). И, действительно, это есть некоторый политический микрокосм, черты которого мы наблюдаем в макрокосме федеративного целого. Здесь сложилась советская система, и отсюда она была в свойственных ей чертах перенесена, с большим или меньшим приближением, и на другие федеративные части Союза, и на всю его политическую структуру.

Великороссия отчасти сохранила свое прежнее деление на губернии. Советская власть довольно решительно подавила в ней проявившуюся областную самостийность там, где это не соответствовало ее политическим видам (пример, Дальневосточная Республика). В других же местах она сознательно насадила федерализм, и наконец, в третьих она должна была признать факт обособления и пойти к нему навстречу. Таким образом, Великороссия превратилась в некоторую весьма сложную федеративную республику, состоящую из следующих частей: 1) Из живущих на основании общих начал советского управления губерний[1]). По конституции РСФСР в них

[1]) Список губерний РСФСР на 20 авг. 1923 г.: Алтайская (образовалась из части Томской губ.), Архангельская, Астраханская, Брянская (из частей Орловской и Калужской губ.), Витебская, Владимирская, Вологодская, Воронежская, Вятская, Гомельская (из частей Могилевской и Минской губ.), Грозный (город, на правах губернии из части Терской обл.), Донская обл. (из части обл. Войска Донского, на правах губернии), Екатеринбургская (из части Пермской губ.), Енисейская, Иваново-Вознесенская (из частей Костромской и Владимирской), Иркутская, Калужская, Костромская, Кубано-Черноморская обл. (на правах губернии, из частей Кубанской обл. и Черноморской губ.), Курская, Московская, Мурманская (из части Архангельской губ.), Нижегородская, Новгородская, Ново-Николаевская (из части Томской губ.), Омская (из частей Акмолинской области, Томской и Тобольской губ.), Орловская, Пензенская, Пермская, Петроградская, Псковская, Рязанская, Самарская, Саратовская, Северо-Двинская (из части Вологодской губ.), Симбирская, Смоленская, Ставропольская, Тамбовская, Тверская, Терская, Томская, Тульская, Тюменьская (из части Тобольской губ., Царицынская (из частей Саратовской губ. и обл. Войска Донского),

имеются губернские, уездные, волостные и сельские органы советской власти — советы, съезды и исполнительные комитеты. 2) Из одиннадцати автономных областей[1]). Различие между коммунами и областями, по признанию самих советских юристов, только словесное[2]). Но также словесно отличие их и от губерний. «Это национальные губернии», — как говорит один советский юрист — «или, иначе национально-территориальные образования, выделенные из одной или нескольких губерний и соорганизованные в обособленные единицы на правах губерний и с тожественной губернии системой органов Советской власти»[3]). При образовании этих особенных губерний и проявился намеренный тактический прием федерализации России. Об этом весьма прозрачно говорит тот же советский юрист: «Не представляя из себя юридического своеобразия, автономные области имеют огромное политическое значение. Национальности, бывшие до советского строя раздробленными между несколькими административными единицами, угнетаемые как царской властью, так и вообще великорусской нацией, и в силу этого оказавшиеся отсталыми и в экономическом и в культурном отношении, — теперь объединяются в самостоятельные административные единицы, пользующиеся широким со-

---

Челябинская (из частей Оренбургской и Тобольской губ.), Череповецкая (из части Новгородской губ.), Ярославская. Всего 48 губерний и сверх того 6 губерний так называемой территории Дальнего Востока, а именно: Амурская, Забайкальская, Камчатская, Приамурская, Прибайкальская, Приморская.

[1]) Список автономных областей, входящих в РСФСР на 20 авг. 1923 г.: Адыгейская (Черкесская — из части Кубанской губ.), Вотская (из части Вятской губ.), Кабардино-Балкарская (из части Терской обл.), Калмыцкая (из частей Астраханской и Ставропольской губ.), Карачаево-Черкасская (частей Кубанской и Терской обл.), Коми (Зырянская — из частей Архангельской и Вологодской губ.), Морийская (частей Нижегородской, Вятской и Казанской губ.), Ойотская (из части Томской губ.), Чеченская (из части Терской обл.), Чувашская (из частей Казанской и Симбирской губ.), Трудовая Коммуна немцев Поволжья (из частей Самарской и Саратовской губ.).

[2]) СП, № 1(4) 1923, статья *В. Дурдыневского*, На путях советского федерализма, стр. 31.

[3]) Ibid., *Магеровский*, Союз ССР. стр. 9.

ветским самоуправлением»[1]). 3) Из десяти автономных республик[2]). По всему политическому строю эти части Великороссии определенно отличаются от губерний, автономных областей и коммун. Политическое устройство их воспроизводит структуру центральной, верховной власти Великороссии, т. е., кроме местных Съездов Советов, во главе этих автономных республик стоят самостоятельные Центральные Исполнительные Комитеты, Советы Народных Комиссаров, а также и самостоятельные народные комиссариаты[3]). Таким образом, они являются как бы самостоятельными государственными образованиями. Юристы расходятся в оценке такой самостоятельности. Б. Д. Плетнев считает их государственность «декоративной». По его мнению, автономные республики, по своей компетенции мало чем отличаются от компетенции нашего дореволюционного, губернского земства[4]). В. Дурдыневский находит, что это «не совсем так» и что «по крайней мере некоторые из этих республик довольно ревниво относятся к своему национально-государ-

---

[1]) Ibid., Магеровский, стр. 9.

[2]) Список автономных республик, входящих в РСФСР на 20 авг. 1923 г.: Башкирская (из частей Оренбургской, Уфимской, Самарской и Пермской губ.), Бурят-Монгольская (из частей Забайкальской обл. и Иркутской губ.), Горская (из частей Терской обл.), Дегестанская (из части Дегестанской и Терской обл.), Карельская (из части Олонецкой и Архангельской губ.), Киргизская [из областей Акмолинской, Семипалатинской, Тургайской, Уральской и Оренбургской губ., разделяется в настоящее время на 8 губерний: Адеавский уезд (на правах губ.), Акмолинская, Актюбинская (из части Тургайской обл.), Букеевская (из части Астраханской губ.), Кустанайская (из части Тургайской обл.), Оренбургская, Семипалатинская, Уральская]; Крымская (из части Таврической губ.), Татарская (из частей Казанской, Самарской, Вятской и Симбирской губ.), Туркестанская (из обл. Аму-Дарьинской, Закаспийской, Самаркандской, Семиреченской, Сыр-Дарьинской, Ферганской [ныне состоитъ из областей — Аму-Дарьинской, Джетысуйской (из Семиреченской обл.), Самаркандской, Сыр-Дарьинской, Туркменской (из частей Закаспийской обл.), Ферганской], Якутская (из Якутской обл.).

[3]) Ср., напр., Декрет ВЦИК и СНК об образовании Киргизской СР. СУ, 1920, № 76, ст. 359, § 3; Декрет ВЦИК и СНК об авт. Татарской Респ. СУ, 1920, № 51, ст. 222, Отд. II, § 2; Декрет ВИЦК и СНК о госуд. устр. Башкирской Респ. СУ, 1920, № 45, ст. 203, § 1.

[4]) П. и Ж., 1922, кн. 1. *Б. Д. Плетнев*, Государ. структура РСФСР.

ственному имени»[1]). Но, и по мнению вышеназванного автора, «республики эти не могут претендовать на суверенитет». Советский юрист Магеровский, полемизируя с Плетневым, полагает, что к вопросу нужно подходить «диалектически». «Россия», — говорит он, — «еще не стала федерацией, ибо нации, получившие свой суверенитет, еще экономически и культурно не доросли до той стадии, когда они самоорганизуются в полном смысле этого слова и смогут свой суверенитет воплотить в живые формы. Но эти нации растут и развиваются, вызывая преобразование своей государственной структуры, а вместе с ростом их рождается и растет Российская федерация»[2]). Неясно только, как этот предвещаемый рост федерации совместим с несомненной вышеотмеченной нами, склонностью к централизму идеологов советского строя?[3]). Для правильного уяснения государственно-правового положения этих республик в пределах Великороссии, нужно прежде всего обратить внимание на то, что все они без исключения стояли в зоне гражданской войны и были отвоеваны советской властью у белых армий. Причем некоторые из названных республик по географическому положению своему были столь недосягаемы, что завоевание и покорение их до сей поры нужно считать относительным (например, Горская, Якутская, Дагестанская республики). Далее, во многих из них с начала русского революционного процесса наметилось уже определенное стремление к национальному самоопределению (у татар в Крыму, у Кавказских народностей, вообще у мусульман), с которым невозможно было не считаться. Таким образом, процесс федерализации здесь в значительном количестве случаев был вынужденным. И, кроме того, процесс этой федерализации, проводимый по великорусскому образцу с введением везде московской советской системы, был в то же время процессом укоренения великорусского влияния.

---

[1]) L. c., стр. 31.

[2]) L. c.

[3]) По мнению *Д. Курского*, «история уже внесла поправку в концепцию Энгельса и Союз советских республик доказывает это». См. Предисловие к книге *Магеровского*, Союз СССР, М. 1923.

Можно согласиться с мнением советских юристов, что великорусский федерализм не следует измерять исключительно с точки зрения установившихся юридических понятий и схем. Но во всяком случае некоторые из этих понятий могут дать примерный масштаб для уяснения смысла названных федеральных отношений. Три вопроса нужно признать при этом наиболее существенными: 1) вопрос о распределении компетенции в материальном смысле этого слова. Схема наиболее типичного распределения отраслей управления между центральной властью и членами Союза приблизительно построена по следующему образу: центральная власть ведает иностранные дела, внешнюю торговлю, военное дело и политическое управление посредством так называемых централизованных народных комиссариатов (в Москве), посылающих своих уполномоченных на места. Продовольствие, финансы, народное хозяйство, организация труда, рабоче-крестьянский контроль, пути сообщения, почта и телеграф находятся в руках объединенного управления, т. е. зависят и от местного ЦИК-а и от соответствующих НК-ов в Москве. Наконец, внутренние дела, юстиция, народное просвещение, народное здравие, социальное обеспечение и землеустройство находятся в ведении местных автономных НК-ов, которые, однако, подчинены непосредственно Всероссийскому (московскому) Центральному Исполнительному Комитету[1]). О степени зависимости этого автономного управления от Москвы Конституция РСФСР прямым образом ничего не говорит. Однако же, ст. 49 Конституции относит к ведению ВЦИК-а общее руководство всей внутренней политикой, общегосударственное законодательство, судоустройство, судопроизводство, гражданское и уголовное законодательство и проч. (п. о). Кроме того, по ст. 50 ведению ЦИК-а в Москве «подлежат все вопросы», которые он признает «подлежащими его разрешению». Все это убеждает нас, что Москва может непосредственно управлять даже автономными областя-

[1]) Более подробные указания можно найти помимо выше цитированных произведений *Магеровского* в статьях: *Турубинера* и *К. Архипова*, посвященных вопросу о положении Автономных Республик СССР. См. ВС, 1923, №№ 6—7 и 8—9.

ми ведения «государств-членов» — вывод, подтверждаемый и мнением советских юристов. «Согласно конституции автономной республики», — говорит Магеровский, — «ее автономные НК-ы непосредственно ответственны перед ВЦИК-ом, в силу этого постановления, казалось бы, что и все постановления и декреты, тем более ВЦИК, обязательны для автономной республики»[1]). Тем более это влияние Москвы неоспоримо в деятельности «объединенных» НК-ов, находящихся в сфере непосредственного влияния московских комиссариатов и Московского СНК, и конечно, доступных влиянию ВЦИК-а.

2) Вопрос о формальной компетенции, т. е. о распределении отдельных прав верховной власти. Советская система не знает разделения властей, а потому ее отдельные органы власти наделены и законодательными, и правительственными, и исполнительными функциями. Отсюда следует, что, передавая отдельные материальные сферы управления местным властям, советская система не полагает при этом никаких формальных границ, федерирует власть в полноте ее функций, в ее самых разнообразных отправлениях. Деятельность автономных народных комиссариатов «государств-членов» нельзя назвать «исполнительной». Они могут до известной степени и законодательствовать, декреты их могут иметь значение местных законов. Тем более могут законодательствовать местные Съезды, ЦИК-ы и СНК. Возможная при этом законодательная путаница, юридически, в конце концов, разрешается фактическим надзором ВЦИК-а — обстоятельство недостаточно выявившееся в законодательных постановлениях РСФСР, но получившее совершенно ясную формулировку в новейшей конституции СССР[2]). Практически же возможный разнобой и даже законодательная анархия в известной мере устраняются фактической диктатурой коммунистической партии.

3) Наконец, вопрос о так называемой «компетенции над компетенцией», т. е. о праве изменять принятое материальное и формальное распределение компетенций между Союзом и

---

[1]) СП, № 1 (4) 1923, стр. 11.

[2]) См. ниже.

его членами. Ст. 49 п. г. Конституции РСФСР гласит: «установление границ и компетенции областных советских союзов, входящих в состав РСФСР, а также разрешение споров между ними входит в круг ведения Всероссийского Съезда Советов и ВЦИК-а». В ведение Москвы входит также «общее административное разделение территории и утверждение областных объединений; принятие в состав РСФСР новых сочленов Советской Республики и признание выхода из Российской Федерации отдельных частей ее»[1]). Наконец, 8-ой Съезд Советов постановил, что «никакие органы, кроме Всероссийского Съезда Советов, ВЦИК-а, его Президиума и СНК-а не имеют права издавать законодательные акты обще-государственного значения». Принимая во внимание, что само установление конституции автономных республик было актом центральной власти, приходится признать, что только она и обладает правом определять компетенцию государств-членов и изменять ее.

Таковым представляется государственный строй «основного государства» России, — строй еще неопределенный, невыкристалливовавшийся, при изучении которого нужно всегда отличать политические лозунги и тактические приемы властвования от фактических дифференцирующих и интегрирующих сил, с одной стороны, и от фактической политики московской власти, с другой. Если провести эти различия, то государственную систему Великороссии будут характеризовать: широчайшие федеральные возможности в программах и лозунгах; выявившаяся, но отчасти силой, отчасти старым тяготением к Москве в большей или меньшей степени преодоленная самостийность некоторых земель; твердая политика Московской советизации, с большим или меньшим искусством проведенная в писанном праве и в государственных установлениях.

§ 9. Федеральный строй СССР. Вокруг Великороссии, как основного государства, располагаются еще пять самостоятельных членов Советской или Общероссийской Федерации. Из них два — Украина[2]) и Белоруссия — являются *унитар-*

[1]) Пункты е и д.

[2]) Украинская ССР с гл. городом Харьковом состоит из 9 губерний: Волынская, Донецкая (из части Екатеринославской губ. и обл.

ными советскими *социалистическими* республиками; два — Бухара и Хорезма[1]) — представляют из себя тоже *унитарные*, но не социалистические, а просто Народные Советские Республики (по договору 30 мая 1922 г.) и, наконец, одна Закавказская Федерация, состоящая из Грузии[2]), Армении[3]) и Азербейджана[4]) и включающая в себя еще ряд внутренних автономных частей — постройка по типу Великороссии, т. е. социалистическая *федеративная* советская республика. Исторически большая часть всех этих государственных образований вышла также из процесса распадения Российской Империи и последующей гражданской войны. Но в противоположность автономным республикам Великороссии почти все они пережили период совершенно автономного, не российского, а самостийного государственного бытия, не принадлежа, ни к советской, ни к анти-советской русской государственной системе, установить которую стремилось так называемое «белое» движение. Советская власть покорила их с оружием в руках и отчасти насильственно, отчасти пользуясь поддержкой местных коммунистических сил, водворила в них советский строй и связала их тем самым с Москвой. Здесь, в отношениях к этим национальным и политическим образованиям, с еще большей явственностью выступает момент того вынужденного признания, наличность которого мы уже встречали при характеристике автономных членов Великороссии. Однако же, несмотря на его наличность, общее политическое положение этих республик до 1923 года было очень сходно с положением автономных частей Велико-

---

Войска Донского), Екатеринославская, Киевская, Одесская (из Херсонской и части Подольской), Подольская, Полтавская, Харьковская, Черниговская.

[1]) Бывшее ханство Хивинское.

[2]) Грузинская ССР состоит из собственно Грузии (образовалась из Кутаисской и части Тифлисской губ.) и из Абхазской Авт. респ. (б. Сухумский округ), Аджарской Авт. Респ. (Батумский край) и Юго-Осетинской Авт. обл. (из части Тифлисской губ.).

[3]) Армянская ССР образовалась из части Эриванской губ.

[4]) Азербейджанская ССР образовалась из части Бакинской и Елизаветпольской губ.; в нее входит Нахичеванский край (из части Эриванской губ.).

россии, отличаясь разве только большей неоформленностью и неопределенностью. Высшим органом власти являлся и для них ВЦИК. Никаких особых *союзных* верховных органов Федерация не знала. Компетенция Союза и государств-членов не была точно установлена и распределение этой компетенции было различно у различных членов федерации[1]). В общем преобладала тенденция централизовать некоторые важные области управления в Москве (напр., военное дело), а в других создать род объединенного управления с предоставлением некоторой доли самоопределения в вопросах местной жизни и в области национальных интересов. Так был создан ряд объединенных народных комиссариатов по договорам с Украиной, с Авербейджаном и с Белоруссией[2]). Договор с Грузией представляет решение этого вопроса последующим дополнительным соглашением. Интересно отметить, что неизбежные при этом конфликты между Москвой и самостоятельными членами федерации, в конце концов, решались в Москве тем же ВЦИК-ом (например, по вопросу о силе Московских декретов на территории союзных республик[3]).

---

[1]) Конституции этих республик объявляют их совершенно самостоятельными государственными образованиями и в конституционных текстах никак не отражается их отношение с Москвой. Ср., напр., конституция Белорусской Соц. Сов. Респ., принятые на I Белорусском Съезде Советов 4-го февраля 1919 г. и дополнения к ней, принятые на II съезде 17 дек. 1920 г. Также конституция Украины 14 марта 1919 года объявляет ее совершенно независимым от Великороссии государством. Так поступают конституции и других союзных республик. Отношения к Москве устанавливаются отчасти de facto, отчасти на основании особых соглашений.

[2]) Ср., напр., Союзный рабоче-крестьянский договор между РСФСР и УСР 28 дек. 1920 г. в Москве п. III объявляет объединенными комиссариаты: 1) Военных и морских дел; 2) Высший совет народного хозяйства; 3) Внешней торговли; 4) Финансов; 5) Труда; 6) Путей сообщения и 7) Почт и телеграфа. — По договору с Азербейджаном 30 сент. 1920 г. объявляются объединенными те же отрасли управления (§ 2), однако же порядок и форма такого объединения не предусматривается договором (§ 3) и устанавливается последующими особыми соглашениями.

[3]) СП, № 1 (4) 1923, стр. 16.

Порядок этих отношений, разумеется, был далек от совершенства и даже от простого удобства. С выходом из эпохи гражданской войны он настоятельно требовал преобразования. Такое преобразование и было совершено в акте союзного договора 30-го декабря 1922 года, который был положен в основу принятой в июле 1923 года новой конституции СССР.

Союзный договор 30-го декабря 1922 года и последующая новая конституция Союза 6-го июля 1923 года призваны были прежде всего оформить все эти неопределенные отношения между составляющими политическое тело России государственными образованиями. Самое заключение союзного договора обставлено было большой торжественностью, и день 30-го декабря был признан праздничным днем для Союза Советских Социалистических республик. Стеклов в «Известиях» заявил, «что этот день открывает новую страницу всеобщей истории». По словам Сталина, утвержденный Союз является «прообразом грядущей мировой социалистической республики». «Мы даем образец пролетарского государства, который закладывает камень мирового объединения пролетарских республик», — заявил другой небезызвестный советский деятель, Фрунзе.

По содержанию своему договор 30-го декабря, как всякий подобный ему договор, устанавливает общие основы политического устройства Союза. Основы эти в более подробном виде были развиты в новом конституционном законе 6-го июля. При самом поверхностном рассмотрении этих актов бросается прежде всего в глаза, что прототипом нового государственного союза послужила Конституция РСФСР, этого «государства-центра» советской федерации. Союзная конституция в точности воспроизводит общую систему верховных органов РСФСР, — только на место Всероссийского Съезда Советов становится Съезд Совета Союзов, из которого последовательно образуются Союзный ЦИК, его Президиум, Союзный СНК[1]). Отношение между НК-ами Союза и комиссариатами государств-членов строятся по типу такого же отношения в пределах Великорусской Федерации, образуются общесоюз-

[1]) Подробности об этом в следующей главе.

ные, объединенные комиссариаты, а также автономные комиссариаты. Только вся эта система вполне упорядочена и обобщена. Общесоюзными комиссариатами являются комиссариаты по иностранным делам, по военным и морским делам, по внешней торговле, путям сообщения, почте и телеграфу. Объединенными оказываются высший совет народного хозяйства, продовольствия, труда, финансов и рабоче-крестьянской инспекции. Остальные комиссариаты являются автономными[1]). Каждое государство-член в свою очередь управляется своим Съездом, ЦИК-ом, его Президиумом и СНК-м[2]). Таким образом, систематически устанавливается старое отношение, структура части построена по типу структуры целого. Сверх того, конституция вновь устанавливает Верховный Суд Союза и Союзное Объединенное ГПУ.

Каково же политическое существо этого нового политического образования? На вопрос этот существует уже много ответов. Называли его союзом государств, союзным государством, федеративой[3]). При общих особенностях советского строя и при его еще политически неустановившемся характере ошибочно было подводить его под какие-либо сложившиеся юридические типы союзных образований. Однако, многие общие черты «буржуазных» федераций повторяются в федеративном строе социалистической советской федерации.

Союз советских республик, если судить по его писанной конституции, принадлежит к типу тех федеративных государств, которые построены на принципе разделения государственного суверенитета.

Ст. 3 Конституции в некоторых чертах почти буквально воспроизводит взгляды одного из теоретиков этой формы федерации, Вайца: «Суверенитет союзных республик ограничен лишь в пределах указанных в настоящей конституции и лишь по предметам, отнесенным к компетенции союза. Вне этих пределов каждая союзная республика осуществляет свою

---

[1]) Ср. Конст. СССР, гл. VIII.

[2]) Ср. ниже.

[3]) Ср. вышецитированные статьи *Магеровского* и *Дурдыневского*.

государственную власть самостоятельно»[1]). В то же время союз представляет собою несомненное юридическое лицо, — universitas, а не societas. Новая союзная конституция, подобно конституции РСФСР, вполне преодолела идею местной самостийности, для которой главной основой власти является не центральная власть, представляющая волю некоего «юридического лица», а Советы, как действительные реальные объединения, защищающие интересы организованного труда[2]). Преодолела она и самостийность областную. Конституция считает высшей властью верховные органы союза, как некоторого единого лица. Союз советских республик имеет *непосредственную* власть над подданными, должностными лицами и учреждениями входящих в него государств-членов, «представительствующих». Все декреты, постановления и распоряжения, издаваемые ЦИК-м, — гласит ст. 19 Конституции — «обязательны к *непосредственному* исполнению на всей территории СССР». Равным образом Союз обладает правом *непосредственного* контроля над законодательной и правительственной деятельностью членов Союза[3]). Союзная конституция устанавливает единое союзное гражданство для граждан союзных республик[4]). Все эти особенности убеждают нас, что наиболее существенные конкретно-морфологические признаки союзного государства имеются на лицо в государственном устройстве Союза. Что же касается до весьма важного вопроса о распределении компетенции, то надо признать, что с точки зрения материального содержания компетенция Союза весьма широка и, пожалуй, превосходит обычные в современных федерациях отношения[5]). В то же время компетенция верховных органов Союза в некотором смысле обширнее, чем компетенция верховных органов РСФСР. Если мы сравним ст. 49 конституции РСФСР, устанавливающую предметы ведения ее верховных органов, с соответствующей ст. I Союзной конституции, то мы увидим,

---

[1]) *Waitz*, Grundzügen der Politik, 1862, s. 155 ff.
[2]) Ср. выше.
[3]) Конст. СССР, стр. 20.
[4]) Ibid., ст. 7.
[5]) Ср. *Гачек*, Общее госуд. право, ч. III, стр. 89.

что в последнюю с некоторыми редакционными изменениями вошли почти все предметы ведения Всероссийского Съезда Советов и ВЦИК-а, за исключением только двух существенных пунктов, — именно, права устанавливать компетенцию государств-членов и права на общее административное разделение территории и на утверждение областных изменений. Но сверх того в компетенцию Союза вошли следующие новые предметы ведения: 1) установление общих начал землеустройства и землепользования, а равно и пользование недрами, лесами и водами по всей территории Союза; 2) общесоюзное законодательство о междуреспубликанских переселениях и установления переселенческого фонда; 3) установление основных законов о труде; 4) установление общих начал в области народного просвещения; 5) установление общих мер в области охраны народного здравия; 6) организация общесоюзной статистики. Можно поставить вопрос, что же остается в исключительном ведении государств-членов, в какой области компетенции в материальном смысле этого слова они осуществляют свою государственную власть самостоятельно? Повидимому, никакой особой вполне независимой материальной сферой государственой деятельности государства-члены не обладают, — обстоятельство, которое убеждает нас, что новая союзная конституция не только не ограничила, но напротив расширила компетенцию Союза в области главнейших отраслей управления и государственных задач. Она возложила на Союз ведение таким областями, которые обычно принадлежат компетенции членов и по конституции РСФСР составляют материальную область ведения автономных республик Великороссии. Она распространила влияние Союза буквально на все сферы государственной деятельности сделала материальную компетенцию Союза вполне универсальной. Но вместе с тем союзная конституция имеет стремление утончить формальное распределение компетенций между Союзом и его членами.

Принимая во внимание, что новейшее советское законодательство стремится установить особый формальный порядок для издания общегосударственных законов, приходится допустить, что государства-члены обладают правом *непосред-*

ственной законодательной деятельности разве только в области местного законодательства. Преимущественно же компетенция их ограничена только делом местного управления. Область их самоопределения и есть по преимуществу область деятельности автономных НК-ов. Развивая собственную деятельность в сфере народного просвещения, местного суда, местного хозяйства и проч., они получают общие указания о направлении своей политики от центральных органов Союза.

Остается, наконец, вопрос о праве изменять установленное распределение материальной и формальной компетенции. Мы видели, что РСФСР определенно предоставила это право центру в то время, как союзная конституция, как раз и выключила соответствующие постановления из области ведения союзной верховной власти. Но, съ другой стороны, новая Союзная Конституция закрепляет право распределения компетенции в самом конституционном законе и, таким образом, вопрос об изменении этого распределения связывается с вопросом об изменении самой конституции[1]). Изменение же основных начал конституции подлежит исключительному ведению Союзного Съезда Советов[2]). Таким образом, нужно признать, что право распределения компетенции остается в ведении Союза, а не государств-членов. И вместе с тем, за государствами-членами конституция 6-го июля признает право свободного выхода из Союза, — то право, которое особенно подчеркивают советские юристы, указывая, что их Союз является наиболее свободной политической организацией[3]). Правда, конституция не определяет порядка этого выхода. Можно предположить, что выход может быть совершен по постановлению верховных органов союзных государств — в частности их Съездов Советов. Однако же постановления Съезда Советов Союзных Республик могут быть приостановлены и даже отменены Союзным Съездом и Союзным ЦИК-ом[4]). Спрашивается, что же это за «свобода выхода», которая может быть отменена

---

[1]) Конституция СССР ст. 3 и 65.
[2]) Ibid., ст. 2.
[3]) Ibid., стр. 4.
[4]) Ibid., ст. 1 пункт ч и ст. 20.

и приостановлена? В сущности говоря, объявленная союзной конституцией свобода выхода есть чисто декларативный лозунг, который может иметь не малое агитационное значение, но не обладает ровно никаким реальным юридическим смыслом. И провозглашение такой свободы менее всего следует принимать во внимание при определении юридической природы Союза, который по всем вышеописанным признакам ближе всего подходит к типу союзного государства. Декларируемый конституцией суверенитет государств-членов есть также суверенитет чисто декларативный[1]). Один советский юрист называет его «потенциальным»[2]), разумея под этим, что он *не проявляется* в момент существования федеративных отношений, но *может* проявиться в акте отделения от Союза, который, как мы говорили, в свою очередь может быть приостановлен и отменен верховной властью союзных органов. Нужно сказать, что таким «потенциальным» суверенитетом обладает каждый член любого союзного государства, если только предполагать, что у него существует какая-либо *фактическая* возможность выйти из Союза и *преодолеть* сопротивление центра.

ГЛАВА IV. СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

§ 10. Центральные государственные органы. «Трудовой народ» должен управлять сам собою, должен «самоуправляться» — такова аксиома, на которую весьма часто ссылается советская политика. Однако требование такого самоуправления отнюдь не толкуется в смысле известного демократического учения о *непосредственном и прямом* участии народа в жизни государства. Идеология прямого народоправства также чужда советской системе, как чужда ей и идеология построенного на народном суверенитете демократического представительства. Советский строй только в чрезвычайно ограниченных размерах допускает прямое непосредственное участие народа в управлении — да и то не на верховных, а на самых низших

[1]) Конституция СССР, ст. 3.
[2]) *Магеровский*, L. c.

ступенях государственной деятельности. Именно, согласно статьи 57 Конституции РСФСР «в тех сельских местностях, где это будет признано осуществимым, вопросы управления разрешаются общим собранием избирателей данного селения непосредственно»[1]). Вся остальная система управления построена исключительно на выборных началах. Причем «трудовой народ» в его целом не только не призывается к непосредственному выражению своей воли в формах народного veto, референдума и законодательной инициативы, но даже и в своей избирательной деятельности, как мы увидим впоследствии, не представляет из себя единого избирательного корпуса.

Советский строй в наиболее общих его чертах можно характеризовать, как систему управления посредством различных, избранных политически правоспособной частью населения коллегий. В порядке верховных органов существует четыре такие главнейшие коллегии, стоящие во главе политической организации советской республики, как она установлена в конституции и практике РСФСР: 1) Всероссийский Съезд Советов рабочих, крестьянских, красноармейских и казачьих депутатов[2]), 2) Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет Советов[3]), 3) Президиум Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета[4]), 4) Совет Народных Комиссаров[5]). Новейшая Конституция СССР в общем принимает эту организацию верховных органов, несколько изменяя только внутреннюю структуру некоторых из них. На место Всероссийского Съезда Советов становится Съезд Советов Союза Социалистических Республик[6]). ЦИК Союза, заступивший ме-

[1]) Также в конституциях: Азербейджанской ст. 52, п. в; Республики Армении, ст. 44, примеч. 2; Грузии, ст. 78, прим. Бухарская конституция в ст. 42 признает «Общее собрание кишлачных избирателей» «носителем местной государственной власти». Более ограничена компетенция общего собрания избирателей по конституции Хорезмы, §§ 55 и 56.

[2]) Конституция РСФСР, ст. 24.

[3]) Ст. 31.

[4]) Учреждение, выработанное практикой. Ср. об этом ниже, стр. 92.

[5]) Ст. 35, 37.

[6]) Конституция СССР, ст. 8.

сто ВЦИК-а, внутренно расчленяется на две самостоятельных коллегии, как бы на две палаты, — на Союзный Совет и на Совет Национальностей[1]). Писанный текст новейшей конституции недостаточно ясно устанавливает существо и смысл этого расчленения. Новейший комментатор советской конституции, Магеровский, считает основным пробелом конституции «недостаточную оформленность положения и функций каждой из палат союзного ЦИК-а»[2]). Вопрос этот служил предметом обсуждения на третьей сессии Союзного ЦИК-а, созванной 9-го ноября 1923 года. Из доклада проекта положения о союзном ЦИК-е, сделанного Енукидзе, следует, что Союзный Совет и Совет Национальностей являются двумя «самостоятельными органами Союзной Республики[3]). «Союзный Совет и Совет Национальностей» — заявил Бройдо в интервью, помещенном в «Известиях» от 21-го ноября — «являются двумя равноправными законодательными органами ЦИК-а Союза, его составными частями. Ни один законопроект, в какой бы части ЦИК-а он не возник, не имеет силы без принятия его обоими Советами, причем голосование происходит в каждом отдельно». При недостаточной ясности всех этих формулировок трудно сказать, имеет ли в виду новая конституция на место одной коллегии Всероссийского ЦИК-а установить две самостоятельные новые коллегии, или же Союзный Совет и Совет Национальностей вместе составляют как бы единый парламент Союзной Республики? Вопрос этот может быть решен только дальнейшей практикой советской государственной системы. Наконец, Президиум ЦИК-а Союза и Союзный СНК, приобретая по новой конституции новый состав, становятся на место Всероссийского ЦИК-а и Всероссийского СНК-а[4]).

Если взять три первых из этих коллегий с точки зрения их численного состава, то Съезд Советов, в его старом и в его новом федеральном образце, является наиболее широким и

---

[1]) Ст. 13.

[2]) *Магеровский*, Союз Советских Социалистических Республик, с пред. Курского, Москва 1923, стр. 44.

[3]) Известия Цик-а от 9 ноября 1923, № 256.

[4]) Ст. 25, 29 и 37.

многочисленным учреждением. Он составляется из представителей городских советов и советов городских поселений по расчету один депутат на 25.000 избирателей и из представителей губернских съездов советов по расчету 1 депутат на 125.000 жителей[1]). Насчитывает он весьма значительное количество членов — последний Съезд собрал свыше 3 тысяч человек. Он собирается на очередные сессии один раз в год, но может быть созван и на чрезвычайную сессию ЦИК-ом по его собственному решению или по требованию Союзного Совета, Совета Национальностей или же по требованию двух союзных республик[2]). По Конституции РСФСР Всероссийский Съезд Советов собирался сначала не реже двух раз в год[3]), но по постановлению 9-го Съезда очередная сессия была превращена в одногодичную. Чрезвычайные же сессии могут созываться Всероссийским ЦИК-ом, по собственному почину или по требованию Советов местностей, насчитывающих не менее одной трети всего населения России. Следующей коллегией по численному составу является Центральный Исполнительный Комитет. По новейшей Союзной Конституции ЦИК Союза, как было уже сказано, состоит из двух самостоятельных коллегий, — из Союзного Совета и Совета Национальностей. Союзный Совет образуется в составе 371 члена из представителей союзных республик, избранных пропорционально населению каждой на Съезде Советов Союза. Совет Национальностей образуется из представителей союзных и автономных советских социалистических республик по 5 представителей от каждой и представителей автономных областей РСФСР по 1 представителю от каждой[4]). Очередные сессии ЦИК-а Союза созываются три раза в год, а чрезвычайные созываются по постановлению ЦИК-а, по требованию Президиума Союзного Совета или Пре-

---

[1]) Конституция РСФСР, ст. 25 и СССР ст. 9.

[2]) Конституция СССР, ст. 11.

[3]) Конституция РСФСР, ст. 26.

[4]) Конституция СССР, ст. 15 и примеч., предоставляющее право представительства въ Союзе Национальностей Аджарии, Абхазии и Юго-Осетии.

зидиума Совета Национальностей, а также по требованию ЦИК-а одной из союзных республик[1]). По конституции РСФСР ЦИК избирался на Всероссийском Съезде Советов сначала в числе не свыше 200 человек[2]), но впоследствие по постановлению 8-го Съезда число это было увеличено до 300, а по постановлению 9-го Съезда до 386 человек[3]). Очередные сессии его происходили сначала каждые два месяца, по постановлению же 9-го Съезда сессионные заседания были определены не менее 3 раз в год. При этом 9-й Съезд определил еще специальные сессии ЦИК-а с особыми целями, именно, для образования президиума ЦИК-а, СНК-а и Комиссий ЦИК-а[4]). Чрезвычайные сессии созываются по инициативе его Президиума, по предложению СНК-а или по требованию одной трети членов самого ЦИК-а. Наконец, третья коллегия, Президиум ЦИК-а, по конституции Союза является постоянным коллегиальным органом, действующим в течение всего периода деятельности ЦИК-а Союза. Она весьма ограничена по численному своему составу, образуясь из 21 члена — 7 членов Президиума Союзного Совета, 7 членов Президиума Совета Национальностей и 7 членов по специальному выбору[5]). Конституция РСФСР не содержит в себе постановлений о Президиуме ЦИК-а. Это учреждение создано было в результате дополнений к конституции, установленных Съездами Советов, и в результате постепенной практики[6]).

Характерною особенностью отношений этих коллегий, с одной стороны, является недостаточное выявленное начало иерархичности, а с другой — последовательно проведенный принцип заместительства. Не верховенство и подчинение определяют существо этих отношений, но преимущественно начало заступления одной коллегии другими. Так все эти три кол-

---

[1]) Конституция СССР, ст. 21.

[2]) Конституция РСФСР, ст. 28.

[3]) СУ, 1921, № 1, ст. 1, разд. 1, 5, и 1922, № 4, ст. 44, п. 2, § 5.

[4]) СУ, 1922 г., № 4, п. II, § 1—4.

[5]) Конституция СССР, ст. 25, 26, 27.

[6]) См. ниже.

легии считаются носительницами верховной власти в Советской Республике. «Верховным органом власти Союза — как гласит ст. 8-я союзной конституции» — является Съезд Советов, а в период между съездами Советов — ЦИК СССР, состоящий из Союзного Совета и Совета Национальностей». «В период между сессиями ЦИК-а СССР высшим органом власти является Президиум ЦИК-а СССР»[1]). Из постановлений этих видно, что названные три коллегии не столько образуют иерархическую лестницу властей, сколько являются заступающими преемницами единой верховной власти. Объем этой власти довольно широк и неограничен какой-либо вполне точной специализацией функций. В этом смысле в конституции Советской Республики отсутствует начало распределения властей. Верховная законодательная и правительственная власть принадлежит по союзной конституции не только Съезду Советов, но и ЦИК-у Союза. «ЦИК СССР издает кодексы, декреты, постановления и распоряжения, объединяет работу по законодательству и управлению Союза»[2]). «Все декреты и постановления, определяющие общие нормы политической и экономической жизни Советских Социалистических Республик, а также вносящие коренные изменения в существующую практику государственных органов СССР, обязательно должны восходить на рассмотрение и утверждение ЦИК-а Союза»[3]). Подобным же образом, как мы видим, и Президиум ЦИК-а в период между сессиями является высшим законодательным, исполнительным и распорядительным органом власти Союза. «Президиум ЦИК-а СССР издает декреты, постановления и распоряжения, рассматривает и утверждает проекты декретов и постановлений, вносимых СНК, отдельными ведомствами СССР, ЦИК-ами Союзных Республик, их Президиумами и другими органами власти»[4]).

Однако, и советской конституции не удалось совершенно

---

[1]) Ст. 29 конституции СССР.

[2]) Ст. 17 конституции СССР.

[3]) Ст. 18.

[4]) Ст. 33. Это начало заступления менее ярко выражено в конституции РСФСР.

избежать, с одной стороны, некоторого иерархизма в отношении названных верховных органов, с другой стороны — некоторой специализации и распределения функций. Так Съезд Советов, как на это обычно указывается в литературе, помимо других верховных функций, преимущественно наделен функциями учредительными[1]). Сверх того, Съезду Советов принадлежит верховное право контроля над деятельностью других верховных органов. Перед Съездом ответственен ЦИК Союза[2]). Принимая во внимание, что президиум ЦИК-а в свою очередь ответственен перед последним[3]), приходится сделать вывод, что Съезду Советов принадлежат верховные контролирующие функции над другими верховными коллегиями. На основании этого можно сделать вывод, что из трех названных коллегий Съезд занимает положение иерархически первенствующее. Первенство это утверждается также и тем, что конституция СССР, так же, как и конституция РСФСР, выдвигают Съезд на первое место среди других коллегий, подчеркивая таким образом его особый верховный авторитет. Трудно сказать, однако, насколько такое первенство фактически принадлежит Съезду. Представляя собою собрание весьма многочисленное и созываемое довольно редко, Съезд Советов, несомненно, не стоит в центре деловой работы Республики. Он призван скорее к тому, чтобы одобрять осуществляемую Советским Правительством работу, подкреплять ее своим авторитетом и санкционировать. Если угодно, он играет роль декорации, при помощи которой деловая работа правительства покрывается авторитетом представленного на Съезде общественного мнения «трудящегося народа». Действительный центр власти выявляется конечно не на Съезде.

Если присмотреться к общей деятельности созванных до сей поры Съездов Советов, то, несомненно, оправдывается взгляд на этот орган, как на учреждение, функции которого выходят из рамок деятельности «обычных законодательных собраний»[4]).

---

[1]) Это мнение разделяют все советские юристы.
[2]) Ст. 28 конст. СССР. и ст 29 конст. РСФСР.
[3]) Ст. 36 конст. СССР.
[4]) *Рейснер*, Государство буржуазии, стр. 401.

Начиная со второго Съезда — первый не был еще государственным органом — «Съезды», — как говорит Рейснер, — «играли роль чрезвычайных, учредительных, даже торжественных выразителей воли рабоче-крестьянского хозяина страны». Особый вопрос — насколько роль эта не была бутафорской, однако же, фактически большее количество важнейших и наиболее принципиальных мероприятий советской власти формально было утверждено Съездами. Второй Съезд санкционировал октябрьский переворот 1917 года и его именем покрылось новое «рабоче-крестьянское» правительство в лице Совета Народных Комиссаров. Третий Съезд легализировал порядок, созданный после разгона Учредительного Собрания, принял «Декларацию прав трудящегося и эксплоатируемого народа» и санкционировал первоначальную структуру государственных органов Советской Республики. Четвертый Съезд утвердил мирный договор с Германией. Пятый Съезд утвердил конституцию РСФСР. Шестой Съезд, созванный в атмосфере гражданской войны, санкционировал военные мероприятия советского правительства. Седьмой и восьмой Съезды утвердили ряд внутренне-организационных мероприятий советской власти. Девятый Съезд одобрил новую экономическую политику и, наконец, десятый утвердил новейшую союзную конституцию.

Чрезвычайно существенным ограничением политических прав Съезда является по союзной конституции то обстоятельство, что собрания его происходят не сами собой в определенный конституцией срок, но созываются ЦИК-ом Союза. Статья 12 Конституции предоставляет ЦИК-у чрезвычайно существенное право отсрочки созыва Съезда «при чрезвычайных обстоятельствах, препятствующих созыву в срок». Это убеждает нас, что в смысле фактических возможностей ЦИК обладает большей властью, чем Съезд Советов. Советское государство, покрывая свои верховные акты авторитетом большого и многочисленного представительного собрания, действительную власть передает другим численно более узким коллегиям.

Из этих коллегий второй по численному составу является, как мы уже видели, ЦИК Союза. Эта коллегия по конституции РСФСР была, если угодно, «экстрактом» Съезда, но по

Конституции СССР она теряет с Съездом свою непосредственную связь. Только одна из частей этой коллегии, как мы видели, избирается Съездом, другая же часть состоит из избранных помимо Съезда представителей и только утверждается Съездом.

В настоящее время невозможно сказать, во что выльется фактическая деятельность нового союзного ЦИК-а, т. к. он является еще учреждением несложившимся и даже до сих пор еще не вполне сконструированным. Однако, Всероссийский ЦИК существовал несколько лет, и в общей системе советских учреждений роль его несомненно росла. Любопытные цифровые данные, приведенные в статье В. Дурдыневского, констатируют «неуклонный рост» законов ВЦИК-а, начиная с 1917 по 1921 года[1]). Как справедливо указывает названный автор, советская власть в лице первоначального СНК принуждена была, в особенности в период самостийничества, опираться на авторитет ВЦИК-а, как Всероссийского учреждения. Таким образом, силою вещей значение Всероссийского ЦИК-а все более и более повышалось.

С точки зрения сравнения с западно-европейскими политическими образцами ЦИК всего более может быть уподоблен парламенту[2]). Повидимому, сама практика советского строя и выросшее на ее основании законодательство с некоторой неизбежностью и, может быть, помимо прямого намерения придали этому учреждению некоторые аксессуары, взятые из обычаев буржуазных демократий. Так, прежде всего, по установлениям РСФСР, заседания ВЦИК-а должны происходить по сессиям, причем время этих сессий устанавливается самим ЦИК-ом[3]). Далее, согласно положению о членах ВЦИК-а, эти последние обладают некоторым подобием парламентского иммунитета. Они не могут быть подвергнуты аресту без согласия Президиума или председателя ВЦИК-а[4]). Члены ВЦИК-а предаются суду только по его постановлению или по постано-

[1]) СП, 1922 г., № 1 стр. 58.
[2]) *Дурдыневский*, L. c., стр. 62.
[3]) Ср. Наказ СУ ВЦИК, 1919, № 68—69, ст. 595, § 1, 2.
[4]) Ibid., § 23.

влению его Президиума[1]). Но в противоположность западноевропейской парламентской практики для членов ВЦИК-а устанавливается также целый ряд обязанностей, не лежащих на депутатах парламента. Так, все члены ВЦИК-а не имеют права отказываться от поручений, даваемых им Президиумом, обязаны посещать заседания ВЦИК-а, а в случае троекратного отсутствия без уважительной причины считаются выбывшими из состава ВЦИК-а[2]). Особенностью советского права является также и то, что все члены ВЦИК-а имеют свободный вход во все советские учреждения и имеют право получения всех необходимых им справок, кроме секретных данных по военному ведомству[3]). Новейшая союзная конституция не содержит в своем тексте всех этих постановлений, однако же в проекте положения о союзном ЦИК-е, рассмотренном третьей сессией этого учреждения в ноябре 1923 года, принимаются и даже получают дальнейшие развития начала парламентской неприкосновенности членов ЦИК-а[4]). «У нас парламентских традиций, к счастью, не было», — сказал докладчик Енукидзе. — «Если бы эти традиции были, то, может быть, шесть лет тому назад труднее было бы взять власть, но это отсутствие традиций несомненно сказалось в том, что мы проявили некоторую беззаботность в отношении гарантий иммунитета членов ЦИК-а». По проекту нового положения, члены ЦИК-а имеют право законодательной инициативы во всех центральных учреждениях Союза, имеют право присутствовать на всех заседаниях центральных и местных органов власти; имеют право участвовать с совещательным голосом на всех этих заседаниях; имеют права свободного входа во все советские учреждения на всей территории Союза республик; имеют право потребовать те или иные сведения и справки за исключением справок строго секретного характера, получение которых ими может быть достигнуто лишь по полномочию, данному Президиумом ЦИК-а. Привлечение к судебной ответственности члена ЦИК-а

[1]) Ibid., § 24.
[2]) Ibid., § 25, 26, 27.
[3]) Ibid., § 36.
[4]) Известия, 9 ноября № 256.

не может иметь места без специального постановления его Президиума. Равным образом ни задержание, ни арест, ни обыск без специального разрешения Президиума ЦИК-а не могут быть произведены у его членов. В некоторых случаях положение предоставляет председателю ЦИК-а право дать согласие на арест или задержание или обыск у члена ЦИК-а, но в этом случае председатель ЦИК-а обязан на ближайшем заседании Президиума сделать сообщение об аресте или обыске. Проект положения устанавливает также особый порядок судебно-следственного допроса членов ЦИК-а. Проект этот, наконец, строго устанавливает сессионный порядок заседаний союзного ЦИК-а. И вообще из общего духа названного проекта с несомненностью вытекает наличность стремления советского правительства выдвинуть ЦИК Союза, как основной законодательный орган Республики. В особенности это видно из отношения ЦИК-а и его Президиума к Совнаркому, который, как сказал на третьей сессии ЦИК-а Скрипник, отныне «издает декреты в развитие и на основании законодательства изданного ЦИК-ом»[1]).

Однако же значительная доля компетенции этой коллегии в порядке заместительства передается советской конституцией третьей, еще более малочисленной коллегии, объем прав которой превосходит права ответственного кабинета в западноевропейском смысле этого слова, а также и права президента дуалистических и парламентарных республик — мы не говорим уже о республиках коллегиальных. Президиум ЦИК-а Союза также является, как мы видели, высшим законодательным, исполнительным и распорядительным органом, хотя верховная власть его иерархически и уступает власти союзного ЦИК-а. Этот уступающий характер власти третьей коллегии виден из того, что, прежде всего, Союзный ЦИК по ст. 17 конституции определяет круг деятельности Президиума. Далее, ЦИК Союза имеет право приостанавливать или отменять декреты, постановления и распоряжения третьей коллегии[2]). В непосредственном издании декретов, постановлений и распоряжений

[1]) Ср. названный № Известий.

[2]) Ст. 20 конституции СССР.

третья коллегия связана ст. 18 конституции, т. е. не может без внесения в ЦИК издавать декреты и постановления, определяющие общие нормы политической и экономической жизни Союза и вносящие коренные изменения в существующую практику государственных органов. Равным образом третья коллегия связана постановлениями Съездов Советов и ЦИК-ов, будучи обязана наблюдать за проведением их в жизнь и за их исполнением[1]). Наконец, обладая значительной властью контроля и надзора над другими органами Республики, третья коллегия, однако, не может безусловно приостанавливать или отменять декреты, постановления и распоряжения Съездов Советов Союзных Республик — право, принадлежащее только самому Союзному ЦИК-у[2]). Право надзора Президиума распространяется на деятельность СНК-а и отдельных НК-ов Союза, а также ЦИК-ов и СНК-а Союзных республик[3]).

При недостаточно сложившемся характере нового Президиума приходится для выяснения его политической роли обращаться к его предшественнику, к Президиуму ВЦИК-а. Первоначальный текст конституции РСФСР, как известно, ничего не говорит об этом верховном органе советской власти. Последующее развитие конституции, на основании постановлений 7 и 8 Съездов Советов, создают этот новый орган — обстоятельство, которое играет не маловажную роль в развитии общей системы советских учреждений. Вместе с созданием этого нового органа получилось, что ВЦИК-а конструируют две коллегии, — свой Президиум и СНК — общее и принципиальное отношение которых не представляется вполне ясным. По постановлениям 7-го Съезда Президиум является прежде всего специальным распорядительным и исполнительным органом самого ВЦИК-а: он руководит его заседаниями, подготовляет материал для них, наблюдает за исполнением постановлений, ведет сношения; другими словами, выполняет все

[1]) Ст. 30.

[2]) По ст. 20. По ст. 32 Президиум имеет право только условной приостановки постановлений Съезда с последующим внесением на рассмотрение и утверждение Союзного ЦИК-а.

[3]) Ст. 31.

то, что выполняет любой президиум[1]). Но вместе с тем он между заседаниями ВЦИК-а имеет право утверждать постановления СНК, приостанавливать их, назначать отдельных комиссаров, правда, по представлению самого СНК[2]). Сверх того, ему принадлежит право рассматривать прошения о помиловании, а также право награждать орденом Красного знамени и вообще разрешать «другие вопросы в порядке управления»[3]). Это последнее обстоятельство может внушить мысль, что Советская Республика в лице Президиума ВЦИК-а обзавелась как бы некоторой возглавляющей коллегией, выполняющей как-будто бы функции президента республики[4]). В таком случае СНК как бы превращается в учреждение, подобное западному кабинету министров. Предположения эти очень соблазнительны в том смысле, что они по крайней мере для советских юристов открывали перспективы будущего развития государственного строя Советской Республики в направлении западно-европейских политических форм[5]). Трудно сказать, насколько могут оправдаться эти надежды. Во всяком случае по новейшей конституции союзный Президиум, как мы видели, становится верховной коллегией, замещающей Съезд Советов и Союзный ЦИК, — функции, которые не слишком походят на функции республиканского президента. Проект положения о Президиуме Союзного ЦИК-а, рассмотренный на третьей его сессии, очень мало касается вопроса об общем положении этого учреждения, не прибавляя ничего принципиально нового к тому, что установлено общими нормами союзной конотитуцией.

Фактически деятельность Президиума ВЦИК-а в РСФСР сводилась, как это отмечается в литературе, по преимуществу к общему управлению страной в порядке надзора и организации (50,4% дел), в порядке осуществления права амнистии и помилования (29,3% дел) и в вопросах обще-законодательного

---

[1]) СУ, 1919, № 64, ст. 578, п. 1—6.

[2]) Ibid., п. 8.

[3]) Ibid., п. 7.

[4]) Мысль, которую проводит в вышецитированной статье *В. Дурдыневский*.

[5]) Ср. *В. Дурдыневский*, L. c.

характера (7% дел). Кроме того, на Президиуме лежал ряд дел по подготовке сессионных работ ВЦИК-а и по руководству его комиссиями[1]).

В несколько особом положении в системе государственных органов Советской Республики находится четвертая коллегия, именно, СНК. Историческая роль коллегии этой была чрезвычайно значительна. В первое время существования советской власти СНК был тем единственным реальным правительством, которое вершило все дела Советской Республики. Первый декрет, изданный советской властью после октябрьского переворота, фактически отожествляет новое временное «рабоче-крестьянское» правительство с СНК-м. Правда, уже этот декрет, так же как и ряд последующих декретов, устанавливает ответственность СНК-а перед Всероссийским Съездом Советов и его ЦИК-ом. Однако же ответственность эта была чисто номинальной. СНК был тем двигательным центром, из которого фактически истекали идейные и организационные силы коммунистической диктатуры.

После разгона Учредительного Собрания СНК из «временного правительства» превращается в постоянное и попрежнему продолжает полновластно управлять Республикой. От его имени издается ряд важнейших декретов нового правительства, например, основной закон о земле 27 января 1918 года, основной закон о лесах 14 мая 1918 года, об образовании Красной Армии 15 января 1918 года и т. д. Но уже в первой половине 1918 года начинает обнаруживаться стремление СНК-а опереться в своей деятельности на ВЦИК, роль которого, как мы указывали, постепенно начинает расти. Принятая на 5-ом Съезде Конституция РСФСР закрепляет правовое положение СНК-а, как власти преимущественно правительственной. «Совету Народных Комиссаров принадлежит общее управление делами РСФСР» — гласит ст. 37 конституции 6-го июля. «В осуществление этой задачи СНК имеет право издавать декреты, распоряжения, инструкции и вообще принимать все меры, необходимые для правильного течения государственной жизни». Однако же

[1]) См. ст. *В. Дурдыневского.*

о всех своих постановлениях СНК обязан немедленно сообщать ВЦИК-у, который может отменять и приостанавливать каждое его постановление[1]). Крупнейшие же мероприятия СНК-а должны поступать на предварительное рассмотрение и утверждение ВЦИК-а, за исключением тех, которые требуют неотложного выполнения и могут издаваться СНК-м непосредственно[2]). Отсюда видно, что СНК по конституции РСФСР также может замещать верховную власть Республики, но только в случаях чрезвычайных. По новой союзной конституции СНК является «исполнительным и распорядительным органом ЦИК-а Союза»[3]). Но в то же время СНК, в пределах представленных ему прав и на основании особого положения, может издавать декреты и постановления, обязательные к исполнению на всей территории Союза[4]). Иными словами, Союзный СНК обладает также законодательной властью, но в точных пределах определенной для него компетенции. В то же время новая конституция не содержит постановлений, ограничивающих законодательные права СНК-а чрезвычайными обстоятельствами. Новая Союзная конституция значительно суживает также состав Союзного СНК-а. Он состоит уже не из 18 членов, — руководителей всех отраслей управления республики, — но только из руководителей общесоюзных и объединенных Комиссариатов, т. е. из народных комиссаров по иностранным делам, по военным и морским делам, внешней торговли, путей сообщения, почт и телеграфов, рабоче-крестьянской инспекции, труда, продовольствия, финансов и председателя ВСНХ-а, а также и особого председателя СНК-а и его заместителей[5]). Руководители автономных комиссариатов, как само собой разумеется, не могут входить в Союзный СНК. Они образуют, вместе с руководителями объединенных НК-ов, СНК Союзных Республик, которые состоят из председателя, его заместителя, председателя ВСНХ-а, комиссаров земледелия,

---

[1]) Конституция РСФСР, ст. 39—40.
[2]) Ibid., ст. 41.
[3]) Конституция СССР. ст. 37.
[4]) Ст. 38.
[5]) Ст. 37.

финансов, продовольствия, труда, внутренних дел, юстиции, рабоче-крестьянской инспекции, просвещения, здравоохранения, социального обеспечения, а также с правом совещательного или решающего голоса, по решению ЦИК-а Союзных Республик, из уполномоченных обще-союзных НК-ов[1]).

Фактически в жизни Советской Республики СНК, как было уже сказано, являлся наиболее деятельным, «ударным» государственным органом. Наибольшее количество декретов, изданных Советской властью с 1917 по 1921 год, падает, как на это указывает В. Дурдыневский, на Совнарком РСФСР в его целом — именно 1615 декретов, тогда как на ВЦИК падает только 375[2]). Сложность работы СНК-а РСФСР повела к тому, что в среде его произошло своеобразное расчленение, вызванное потребностью специализации и разделения труда. Уже в 1919 году СНК РСФСР расчленился, как известно, на две коллегии — на большой СНК и на малый СНК, — факт, легализированный постановлением СНК-а 18-го ноября 1921 года[3]). Кроме того самостоятельно возникший и обусловленный обстановкой гражданской войны СТО с декабря 1920 года стал самостоятельно комиссией СНК-а со специальным заданием — усилять деятельность ведомств в области обеспечения обороны страны и хозяйственного строительства. Вообще говоря, обрастание верховных учреждений Республики комиссиями и совещаниями является довольно характерной чертой советского строя и напоминает практику нашего дореволюционного государственного порядка. Трудно предсказать, избежит ли подобной практики новый союзный строй, но вышецитированный проект положения о центральных органах Союза свидетельствует, что новый союзный строй сохраняет старые комиссии[4]). Союзная конституция создает еще и новые коллегии, так например, при союзном СНК-е образуется Объединенное Политическое Управление, председатель которого

---

[1]) Ст. 67.

[2]) См. вышецитированную статью.

[3]) Сообщено у *Дурдыневского*.

[4]) Напр., СТО, как показывает вышецитированный проект организации центральных органов.

входит в СНК с правом совещательного голоса. Управление это руководит работой местных органов своих через уполномоченных при СНК-ах Союзных Республик. Надзор за законномерностью Объединенного ГПУ осуществляется прокурором верховного суда[1]). Этот последний государственный орган, учреждаемый на основании Конституции 6-го июля, является новой коллегией в сложной системе государственных учреждений Советской России. Верховный суд, с одной стороны, есть верховный орган судебной власти в Союзе, с другой стороны, ему принадлежат также и верховные функции управления[2]).

Остается поставить вопрос, при каких политических условиях возможно существование такой государственной системы, верховная власть которой состоит из нескольких заступающих друг друга и созданных на основании избрания коллегий. Часто указывают, что парламентарный режим классического типа есть порождение того политического строя, в котором господствуют две партии. Но совершенно ясно, что существование советской системы обусловлено отсутствием политических партий или, еще точнее, диктатурой одной партии. Достаточно представить, что на место этой диктатуры установится свободная борьба различных партийных интересов, — и существование советского строя становится очень затруднительным. В таком случае изменившееся партийное большинство Съезда Советов в любой момент сможет аннулировать всю деятельность ЦИК-а, а выбранный известным большинством Президиум и СНК могут издать ряд таких актов, которые не примет ни Исполнительный Комитет, ни Съезд. Достаточно трем верховным коллегиям вступить в борьбу, как во всей государственной жизни получится невероятный разнобой, граничащий с полной государственной анархией. И если советский режим не испытывает такой анархии, если он считает себя самой «прочной властью», то все это происходит, как результат некоторого скрытого, но чрез-

---

[1]) Конституция СССР, ст. 61—63.

[2]) Ibid., стр. 43.

вычайно решительного влияния, исходящего из недр РКП. Под ее эгидой происходят и подбор членов на Съездах Советов и выбор ЦИК-а и формирование всех остальных органов власти. Единство коммунистической партии, в конце концов, обусловливает единство и целостность советской политической системы.

При изучении государственного строя Советской России приходится говорить о существовании не только вышехарактеризованных официальных государственных органов власти, но также еще и о реальности некоторого другого неофициального правительства, действующего на основе своих особых норм и статутов. И это не есть довольно часто встречающаяся в политических отношениях власть, так называемой, «камарильи», которая всегда представляет из себя нечто исключительное и анормальное, но это есть действительный, нормальный, урегулированный, довольно устойчивый порядок, характеризующийся тем, что истинное правительство государства выступает не как официальная власть, в то время как официальная власть является политической формой, легализирующей действия истинного правительства. Поэтому для изучения государственной структуры советской республики недостаточно знакомства с ее официальными конституционными учреждениями. Для такого изучения необходимо еще знание организации и деятельности РКП. Партия эта совершенно открыто отождествляет себя с советской властью. «Наша партия и советская власть» — таков весьма обычный способ выражения. Советская республика, как мы видели, представляет собою федерацию, но начало федерализма менее всего затрагивает организацию партии. «В настоящее время», — говорит резолюция 8-го съезда партии от марта 1919 года, — «Украина, Латвия, Литва, Белоруссия существуют, как особые советские республики. *Так разрешен в данный момент вопрос о формах государственного существования.* Но это отнюдь не значит, что РКП должна в свою очередь организоваться на основании федерации самостоятельных коммунистических партий. 8-ой съезд РКП постановляет: *необходимо существование единой централизованной коммунистической партии*

с единым ЦК-ом; руководящим всей работой партии во всех частях РСФСР»[1]). Слова эти целиком могут быть отнесены и к настоящему времени, — ко времени процветания советского федерализма. Работа партии и ее руководительство советским государством производится на основании следующего правила, запечатленного также в постановлениях 8-го съезда: «Смешивать функции партийных коллективов с функциями государственных органов ни в коем случае не следует. *Свои решения партия должна проводить через советские органы в рамках советской конституции. Партия старается руководить деятельностью советов, но не заменять их*»[2]). Действительные приложения этого правила были весьма разнообразны. Нельзя не заметить прежде всего, что все сколько-нибудь значительные мероприятия советской власти вначале были приняты партией, а затем уже получили официальное признание со стороны советских государственных органов. В этом отношении можно сказать, что в советской республике существует двойной путь проведения государственных мероприятий и законодательства — партийный и официально-государственный. В 1918 году в Советской Республике остро ставится вопрос о создании конституции и происходит официальная разработка соответствующих проектов. Выработанные официально проекты конституции до их окончательного обсуждения в государственных органах поступают в особую комиссию Центрального Комитета партии, возглавляемую Лениным. В этой комиссии создается окончательный текст конституции, который был представлен на 5-й Съезд Советов. Съезд, как сообщает историк советской конституции, Гурвич, не нашел «нужным в каком бы то ни было отношении преобразовывать» предложенный проект[3]). Съезд принимает проект почти без прений. В 1919 году (в марте месяце) 8 съезд РКП выносит следующее постановление: «Функции Президиума ВЦИК-а не разработаны в советской конституции. На бли-

[1]) Российская коммунистическая партия в резолюциях ее съездов и конференций, Госуд. изд., Москва, 1922 г., стр. 249.

[2]) Ibid., стр. 252.

[3]) *Гурвич*, История советской конституции, 90—91.

жайшем Съезде Советов необходимо на основе всего практического опыта срочно формулировать права и обязанности Президиума ВЦИК-а и разграничить круг его функций с кругом функций Совнаркома»[1]). 7-ой Съезд Советов в точности выполняет это предначертание[2]). На том же Съезде РКП в марте 1919 года выносится постановление о радикальной реорганизации контроля в республике[3]), а в апреле ВЦИК издает декрет о государственном контроле[4]). В 1921 году 10 съезд партии (в марте месяце) вырабатывает чрезвычайно важное постановление о замене разверстки натуральным налогом, поручив ЦК-у партии «детально разработать проведение налога в жизнь и провести соответствующий закон через ВЦИК и СНК»[5]). Мероприятие это, знаменующее собою начало ликвидации коммунизма в деревне, было проведено через ВЦИК 8-го созыва. Весь так называемый НЭП явился в результате постановления Всероссийской Конференции РПК в мае 1921 года, провозгласившей товарообмен основным рычагом новой экономической политики, которая должна быть установлена РКП «на долгий, рядом лет измеряемый период времени»[6]). Различные постановления РКП по вопросу о национальной политике легли в основу всего советского федерализма. И в частности образование Союзного Совета и Совета Национальностей в пределах союзного ЦИК-а предрешено было постановлением XII Съезда РКП — образовать «вторую палату» на основе «равного представительства от всех национальностей»[7]). Таким образом, советский Государственный аппарат фактически является исполнительным органом РКП, и РКП прямо отождествляет себя с этим аппаратом. «В центре внимания и усилия *нашей партии и советской власти*... останется транспорт», как гласит постановление одного из

---

[1]) РКП в резолюциях ее съездов и конференций, стр. 251.
[2]) СУ, 1919, № 64 ст. 578.
[3]) L. c., стр. 251.
[4]) Собр. Уз. 1919, № 12, ст. 122.
[5]) L. c., стр. 327.
[6]) L. c., стр. 333.
[7]) XII Съездъ РКП. Бюллетень, М., 1923 г.

Съездов партии. «Оценивая под этим углом зрения г л а в п о л и т п у т ь, Съезд видит в нем подлежащий усилению временный *орган коммунистической партии и советской власти*»[1]). Нет ничего удивительного, что дела Советской Республики партия вершит так, как-будто это ее личные дела. Партия, например, вырабатывает проект наказа государственному учреждению, СТО, и выносит постановление «превратить наказ этот в закон», а также «принять безусловной и первоочередной задачей партии — добиться строжайшего исполнения этого наказа»[2]). Партия занимается установлением «организационной связи» между отдельными ведомствами в их «повседневной работе», «с целью обеспечения полного единства проведения хозяйственного плана, утвержденного съездом партии»[3]). Партия озабочена привлечением центральных учреждений к ответственности «за тормоз по отношению к местной инициативе» и поручает фракции ВЦИК-а «выработать соответствующее постановление и провести его на ближайшей же сессии»[4]). Партия печется о составе «всероссийского парламента», ВЦИК-а, полагая, что он «должен быть изменен в том смысле, что члены ВЦИК-а должны *вербоваться*, главным образом, из деятелей с мест, ведущих постоянную работу среди массы крестьян и рабочих»[5]). Поистине здесь трудно разобрать, где начинается Советская Республика и где кончается коммунистическая партия.

С точки зрения этой диктатуры становится более понятным весьма сложный аппарат государственных органов Советской Республики. Органы эти служат тем или иным, более или менее длительным целям коммунистической диктатуры, осуществляемой официально не от имени партии, а от имени Российского государства. Обстоятельство это делает понятным следующее необычное политическое явление, происходящее на наших глазах в Советской Республике в связи

---

[1]) РКП в резолюциях ее съездов, стр. 269.
[2]) Ibid., стр. 334.
[3]) Ibid., стр. 272.
[4]) Ibid., стр. 334.
[5]) Ibid., стр. 251.

с введением новейшей союзной конституции. В республике, очевидно, должны произойти огромные изменения структуры ее основных органов. Должны образоваться новые органы, а старые должны превратиться из общегосударственных, центральных, в местные, великорусские. Однако процесс этих коренных изменений происходит почти-что незаметно. По существу дела меняются только одни названия и остается та же самая диктатура той же партии и даже тех же самых лиц. Государственное прикрытие диктатуры остается в новых формах Союзного Съезда Советов и Союзного ЦИК-а со старым мало изменившимся содержанием. Союзный СНК попрежнему «в повседневной сутолоке» «маневрирует» между партией и государством[1]). Иными словами, новые государственные формы ничего не меняют в существе государственных и политических отношений. Государственные учреждения являются с этой точки зрения как бы специальными отделами или секциями РКП, созданными со специальной целью придавать партийной политике государственно-официальный характер.

§ 11. Верховные органы Союзных Республик. Однако, всеми названными центральными коллегиями не исчерпывается система учреждения Советской Республики. Те же самые Советы, которые участвуют в образовании Союзного Съезда и через него в образовании центральных государственных коллегий, образуют еще ряд местных федеральных коллегий, являющихся верховными органами государств-членов Союза. Во главе их стоят Съезды Советов Союзных Республик, которые в различных государствах Союза образуются не одинаковыми способами[2]). Все эти съезды образуют местные ЦИК-и, которые являются верховной властью республики в промежуток между съездами и имеют различный численный состав[3]). Из всех конституций названных государств-членов одна Украинская не

---

[1]) Выражения *Гурвича*, Советская конституция, стр. 68.

[2]) Ср. Дополн. к конст. ССРБ 17 дек. 1920, разд. I; конст. ЦССР 14 марта 1919 г., ст. 9; конст. АССР, ст. 17 и 18; конст. ССОА, ст. 12, 13; конст. СССТ, ст. 17, 18; конст. ЗСФСР, ст. 5, 6.

[3]) Ср. конст. УССР ст. 10, 11, 12; конст. АССР, ст. 19, 28; конст. ССРА, ст. 16, 19.

содержит никакого упоминания о Президиуме ЦИК-а (подобно первоначальному тексту конституции РСФСР). Однако ни одна из этих конституций не подчеркивает верховных прав Президиума столь определенно, как это делает Союзная конституция 6-го июля. Президиумы ЦИК-ов, согласно этим конституциям, не являются заместителями верховной власти съездов и самих ЦИК-ов, но исполняют в общих четрах те же функции, какие исполнял Президиум ВЦИК-а по рассмотренному выше положению 7-го Всероссийского Съезда Советов[1]). Таким образом, это учреждение находится по конституциям государств-членов в первоначальной и еще не вполне сложившейся стадии развития. Нельзя того же сказать о СНК-е Союзных Республик. Украинская конституция в некотором отношении идет впереди конституции Союзной, содержа вполне определенные постановления, утверждающие подчиненный и подзаконный характер деятельности этого органа. «СНК», — говорит ст. 26 Конституции 14 марта 1919 года, — «вправе принимать к своему рассмотрению все вопросы и дела, относящиеся к области законодательства и общего управления страной, но вправе разрешать собственной властью те или иные вопросы или дела лишь по общему или специальному полномочию всеукраинского ЦИК-а; при отсутствии такого полномочия решение СНК-а представляются на утверждение Всеукраинского ЦИК-а».

Очень трудно юридически конструировать отношения этих верховных органов государств-членов к верховным органам Союза. Во всяком случае это не есть отношение заместительства. Нельзя сказать, например, что Всеукраинский Съезд замещает власть Союзного Съезда так, как ЦИК Союза замещает власть Союзного Съезда. Верховные органы Союзных Республик суть носители иного суверенитета, чем верховные органы Союза. При этом предположении, отношения их можно было бы охарактеризовать, как отношения двух вполне самостоятельных суверенных властей. Но между тем, как было уже указано, ЦИК Союза имеет право отменять постановления

[1]) Ср. Доп. к конст. ССРБ отд. III; конст. АССР, ст. 28, 29; конст. ССРА ст. 39, 40, 41; конст. ССРГ ст. 33 м след.; конст. ЗСФСР ст. 18.

Съездов Советов и других верховных органов Союзных Республик. Понятно, что таковыми не могут быть отношения между действительно суверенными единицами власти: власть, любое самостоятельное решение которой может быть отменено другой властью, теряет тем самым свойство суверенитета. Если тем не менее и советское законодательство и советские юристы не замечают этой потери и если она практически не приводит ни к каким столкновениям и трениям, то объясняется все это довольно просто: государственный суверенитет в советском понимании есть та внешняя политическая ширма, за которой стоит и в которой проявляется некоторая единая реальная сила — диктатура единой коммунистической партии. Верховные органы Союзных Республик суть такие же отделы этой партии, как и верховные органы Союза.

§ 12. Некоторые особенности в государственном устройстве Бухары и Хорезмы. Мы уже говорили, что прототипом государственного устройства всей советской системы в ее целом и в ее частях является конституция РСФСР. Однако отдельные советские государства не одинаково воспроизводят этот прототип и в некоторых случаях значительно от него отступают. Отступления эти имеют принципиальный интерес тогда, когда подражание прототипу не носит исключительно внешнего характера и обнаруживает внутренние политические черты иной природы, чем те, которые мы наблюдаем в коммунистических государствах. В этом отношении особый интерес представляют конституции Бухарской и отчасти Хорезмской республики. Как было уже упомянуто, государства эти являются не социалистическими, но просто советскими. Таким образом, советский строй является в них политической формой, отнюдь не служащей для непосредственного осуществления коммунистического общества. Они просто государства в обычном, буржуазном смысле этого слова. Советская официозная юриспруденция, разумеется, не может открыто признать этот факт и старается смягчить его весьма искусственными и сложными толкованиями. «Хорезма и Бухара», — говорит Магеровский, — «еще не социалистические республики, но они уже не буржуазные республики, они уже не колонии империализ-

ма, они вырваны из-под власти капитала и втянуты, как государства, в орбиту мирового революционного движения. *Они переход к переходу*»[1]). Но можно сказать, что такими «переходами к переходу» при известной точке зрения является любое буржуазное государство. И в действительности конституции этих республик, при всех их особенностях, и с точки зрения общих предпосылок, и с точки зрения государственных форм с успехом могли бы подойти и к *буржуазной демократии*. В основе их лежит старый принцип народовластия, особенно ясно выраженный в Бухарской конституции. «Государственная власть» — гласит ее ст. 4 — «в Бухарской Республике на всем пространстве ее территории, как в центре, так и на местах, отныне всецело принадлежит всему Бухарскому народу». За гражданами этих республик конституцией закреплены неотчуждаемые права и прежде всего неограниченное право «распоряжения и пользования всем своим движимым и недвижимым имуществом как благоприобретенным, так и перешедшим к ним по наследству»[2]). Отныне правительство Бухарской Республики не ставит никаких ограничений в отношении частного владения и распоряжения капиталом в любом размере, пользования денежными кредитами и другими средствами, необходимыми для развития и расширения промышленного и торгового оборота. «Все граждане в пределах установленных законом, имеют право свободно заниматься земледелием, ремеслами, торговлей и промышленностью и в целях более успешного развития производительных сил страны объединяться в торгово-промышленные товарищества, общества, компании и кооперативы»[3]). Ограничению в общем законодательном порядке подвергается только размер владения земельной нормой[4]). Бухарская конституция, далее, устанавливает свободу вероисповедания, слова, печати, собраний и союзов, неприкосновенность личности и жилища и, в целях охра-

[1]) *Магеровский*, Союз ССР, М., 1923, стр. 58.

[2]) Конституция БНСР, пересмотренная и утвержд. III Всебух. Курултеем 18-го авг. 1922 г., ст. 6.

[3]) Ibid.

[4]) Ibid., ст. 6, первый раздел.

ны этих свобод, предоставляет всем гражданам право единоличного и коллективного предъявления в судебном порядке обвинения ко всем должностным лицам[1]). Таким образом, эта конституция, в противоположность другим советским, действительно декларирует права личности. В то же время она обязывает государство служить в некоторых отношениях обеспечению отдельных интересов этой личности, — например, обеспечивая гражданам всеобщее образование[2]). Но такое обеспечение не толкуется в смысле безусловной государственной диктатуры: устанавливая, например, основные государственные принципы преподавания в школе, правительство республики не ставит «никаких препятствий к частному образованию граждан, как к единоличному, так и к коллективному»[3]). Наряду с правами свободы и правами на обеспечение, Бухарская конституция обосновывает и утверждает всеобщее право участия граждан в жизни государства. Конституция Бухарской Республики устанавливает для всех граждан, достигших 20 летнего возраста, всеобщее избирательное право, лишая этого права только осужденных за корыстные и порочащие преступления или за иные преступления с лишением политических прав, а также умалишенных, родственников царствовавших эмиров и бывших высших государственных чиновников[4]). Верховными органами республики являются: 1) Всебухарский Курултай или Съезд Советов Народных Депутатов, составляемый из депутатов виллаятских курултаев по расчету 1 депутат на каждые 2000 избирателей; 2) Центральный Исполнительный Комитет Съезда (Всебухцик), избираемый Съездом и состоящий из 85 человек[5]). Взаимоотношения между этими органами складывается в общем так, что Съезд, созываемый 1 раз в год, вырабатывает программу общего государственного управления[6]), а Всебухцик в пределах этой

[1]) Ibid., ст. 7—10.
[2]) Ibid., ст. 11.
[3]) Ibid.
[4]) Ibid., ст. 57, 58.
[5]) Ibid., ст. 15 и сл.; ст. 24 и сл.
[6]) Ibid., ст. 17.

программы облекается «всей полнотой законодательной власти[1]). Ему принадлежит «исключительное право утверждения и опубликования всех законов по всем отраслям управления страной»[2]). В свою очередь Всебухцик образует для общего управления делами республики Совет Народных Назиров, который является чисто исполнительным органом[3]). «Издаваемые советом народных Назиров приказы, постановления и инструкции по своему содержанию не должны противоречить законам республики и в случае такого противоречия теряют свою обязательную силу»[4]). Таким образом, конституция эта основана на принципе разделения властей и в ней ясно выражены начало законности и область подзаконного, указного управления.

Построенное на этих основах Советское Государство является особым типом правового государственного порядка, основанного на обычных буржуазных народно-демократических принципах. В отличие от демократий западного типа оно характеризуется: 1) особой структурой законодательной и исполнительной власти, резко отличной от западно-европейского парламентарного режима; 2) особой системой конструирования органов этой власти, не совпадающей с западно-европейскими демократическими системами избирательного права (главным образом многостепенность выборов). С точки зрения практической политики изучение подобной системы заслуживает всякого внимания, как со стороны ее общей применимости, так и со стороны ее удобств и неудобств. Главным вопросом является здесь то, насколько она связана с диктатурой одной партии и насколько она осуществима при отсутствии такой диктатуры.

Переходным типом от этой чисто буржуазно-демократической советской конституции к советскому социалистическому строю является конституция Хорезмы (бывшее ханство

[1]) Конституция БНСР, пересмотренная и утвержденная III Всебух. Курултаем 18 авг. 1922 г. ст. 25.

[2]) Ibid.

[3]) Ibid., ст. 30.

[4]) Ibid., ст. 34.

Хивинское). Исходя также из принципа народовластия[1]), эта конституция в то же время передает власть в руки всех трудящихся и содержит целый ряд существенных ограничений политических прав граждан[2]). Устанавливая свободу экономического оборота и гарантируя другие личные права[3]), она идет в то же время по известному советскому пути и превращает права свободы в права обеспечения[4]). В вопросе о разграничении исполнительной власти от законодательной она стоит на точке зрения новейшей конституции Союза, не проводя этого разделения столь резко, как оно проведено в конституции Бухары[5]).

Все изложенное показывает, что политическая форма советской республики может отличаться значительной эластичностью, — в особености в отношении к вопросу о коммунизме и пролетарской диктатуре. Она одинаково возможна и на стадии крайнего воинствующего коммунизма, как это было в РСФСР до периода новой экономической политики; она совместима и с условными отступлениями от начал коммунизма, какие мы наблюдаем в эпоху политики НЭП-а; она может допустить даже некоторые конституционные гарантии для хозяйственной автономии и политической свободы, не опуская острия классовой диктатуры, направленного на буржуазию, как это мы наблюдаем в конституции Хорезмы и, наконец, она способна окончательно вложить коммунистический меч в буржуазные ножны и влить в себя полностью содержание буржуазных демократий, превратив коммунистическую программу в отдаленный лозунг, как это имеет место в конституции Бухарской республики.

§ 13. Органы подчиненного управления. Описанные особенности государственного строя Советской Республики делают очень затруднительным точное проведение границ между вер-

---

[1]) Конституция ХСНР пересм. и утвер. III Всехорезмск. Курултаем в июле 1922 г., ст. 5.

[2]) Ibid., ст. 64.

[3]) Ibid., ст. 14, 15, 16.

[4]) Напр., ст. 10, 18.

[5]) Ibid., ст. 40, 41.

ховными и подчиненными государственными органами. Было уже указано, что в советском строе органы, по общему политическому существу своему подчиненные, могут быть наделены верховными функциями. Чтобы почувствовать это затруднение в совершенно конкретной форме, достаточно, например, поставить вопрос, каким органом является объединенное ГПУ, верховным или подчиненным? Учрежденное в целях объединения усилий по борьбе с политической и экономической контр-революцией, шпионажем и бандитизмом, оно обладает, конечно, компетенцией чрезвычайного характера и может, как и старая чрезвычайная комиссия, проявлять властную деятельность, не связанную ни волей других органов власти, ни законодательными нормами. А между тем орган этот является только комиссией союзного СНК-а — учреждения, которому Союзная конституция стремится придать функции связанные и подчиненные. Таким образом, при характеристике верховной и подчиненной государственной деятельности в Советской Республике приходится ограничиваться призраками суммарными и приблизительными, — при полном признании отсутствия твердых границ, отличий и законченных определений. В таком суммарном виде можно сказать, что область подчиненной государственной деятельности в Советской республике совпадает с деятельностью отдельных НК-ов.

По конституции РСФСР в этой деятельности впервые принципиально выступает наряду с коллегиальным чисто единоличное начало. По ст. 45 этой конституции, каждый народный комиссар в праве единолично принимать решения по всем вопросам, подлежащим ведению соответствующего НК-а. В то же время при каждом комиссаре под его председательством образуется коллегия, члены которой утверждаются СНК-м[1]). Единоличное решение комиссара доводится до сведения коллегии, которая в случае несогласия, не приостанавливая исполнения решения, может обжаловать их в СНК или в Президиум ВЦИК-а[2]). Отдельные народные комиссары

---

[1]) Конституция РСФСР, ст. 44.

[2]) Ibid., ст. 45.

и коллегии при них всецело ответственны перед СНК-м и перед ВЦИК-ом[1]). Эти постановления почти буквально воспроизводятся новой союзной конституцией с некоторыми изменениями, вызванными общими началами нового федерального строя. Так, по этой конституции, распоряжения отдельных НК-ов Союза не только могут быть отменяемы Президиумом Союзного ЦИК-а и СНК-а Союза, но сверх того могут быть приостанавливаемы ЦИК-ами или Президиумами ЦИК-ов Союзных Республик при явном несоответствии данного распоряжения Союзной конституции законодательству Союза или законодательству Союзной Республики. О такой приостановке немедленно сообщается СНК-у и соответственному Народному Комиссару Союза[2]). Новейшая конституция вводит, как было уже сказано, также ряд автономных комиссариатов, общее определение деятельности которых подлежит области ведения государств-членов[3]). Комментатор новейшей конституции, Магеровский, одним из ее пробелов считает «неясность положения и недостаточную выясненность компетенции объединенных НК-ов и уполномоченных в Союзных Республиках и взаимоотношения тех и других с союзными НК-ами»[4]). По его словам, «пробелом является невыясненность вопроса, на ком будет лежать подготовка материала и законопроекта по тем отраслям управления, по которым при союзном Совнаркоме нет Наркоматов; неясно положение автономных Наркоматов Союзных Республик и, наконец, не разрешен вопрос о коллизии между союзным и местным законодательством».

ГЛАВА V. ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО

§ 14. Принцип всеобщей выборности властей был одним из главных лозунгов большевицкой партии до тех пор, пока она не встала у кормила правления. Но с того момента,

---

[1]) Ibid., ст. 47.
[2]) Конституция СССР, ст. 58, 59, 60.
[3]) Ibid., ст. 67.
[4]) *Магеровский*, Союз ССР, М., 1923, стр. 44.

как партия эта взяла в руки государственную власть, отношение ее к началу избрания изменилось не только практически, но и теоретически. Оказалось, что принцип избрания отнюдь не вытекает из политических идей большевизма с той последовательностью, с какой он вытекает из идей буржуазной демократии. Советские публицисты в настоящее время в один голос повторяют, что советский выборный порядок основан не *на праве* граждан советского государства, а на *начале государственной целесообразности*. «Если в рабочей республике мы имеем в целом ряде случаев применение выробной системы к замещению тех или иных должностей, то это делается только потому, что в данном случае выборность лучше всего обеспечивает работу органов республики»[1]). Если же выборность этой работы не обеспечивает, советская власть обращается к принципу назначения, к которому советы «относятся без всякого предрассудка» и который «не вызывает ни в ком ни отвращения, ни презрения»[2]). И мы действительно знаем, что система назначения в настоящее время в значительной степени заменила порядок выборности должностей советской республики. Причем взгляд на порядок избрания, как на проявление целесообразности, очень оригинально отразился на самой избирательной системе, практикуемой в республике, и значительно приблизил ее к системе назначения.

Советское избирательное право, как говорит Рейснер, организуется «по типу отбора лучших рабочих сил для советского строительства»[3]). Нужно прибавить, — отбора искусственного, а не естественного, основанного на свободной конкуренции. Способы этого отбора весьма разнообразны и чисто утилитарны. Никаких общих принципов здесь нет и быть не может. Поэтому советское избирательное право менее всего строится по принципам буржуазной демократии. Прежде всего — это не *всеобщее* избирательное право. Конституция РСФСР, так же как и конституции других советских республик, за исключением Бухарской, на место всеобщности ста-

[1]) *Рейснер*, L. c., стр. 343.
[2]) Ibid.
[3]) Ibid., стр. 357.

вит начало классового представительства трудящихся и лишает избирательных прав целый ряд «нетрудящихся» лиц[1]). Надо признать, что подобное ограничение начала всеобщности, при тенденции Советов считать крестьян, даже пользующихся наемным трудом, трудовым населением Республики[2]) фактически касается главным образом населения городов. Следующая таблица показывает, как практически проявилось это ограничение по отношению к негородскому населению одной из губерний Советской России.

Категории избирателей, устраненных от выборов в сельсоветы в 1922 г. (Пензенская губ.)

	Общее число избирателей	Общее число устраненных от выборов	Из них:						
			Предприниматели	Живущие на нетрудовой доход	Торговцы и посредники	Духовенство	Агенты б. полиции и жандарм.	Умалиш. и находящ. под опекой	Осужденные судом
	959067	9186	581	1187	2070	1814	1420	364	1750
% к числу устранен.		100	6,3	12,9	22,6	19,7	15,5	4,0	19,0
				41,8					
% к числу избират.	100	0,95	0,06	0,12	0,21	0,18	0,14	0,03	0,18

Что касается до городов, то классовое ограничение политических прав населения выражается здесь более резко. Интересно при этом обратить внимание на установленное советским избирательным правом различие между понятием «жителя» и «избирателя»[3]). В то время как в негородских выборах участвуют «жители», т. е. все не лишенное по закону избира-

[1]) Конституция РСФСР ст. 65 лишает избирательных прав а) лиц, прибегающих к наемному труду; б) лиц, живущих на нетрудовой доход; в) частных торговцев и посредников; г) монахов и духовных служителей церкви; д) служащих и бывших агентов полиции; е) душевно-больных и находящихся под опекой; ж) осужденных за корыстные и порочащие преступления. Подобные же постановления мы находим в конст. УССР, ст. 21; в конст. АССР, ст. 80 и др.

[2]) ВС, 1923 авг.-сент. стр. 7.

[3]) Конституция РСФСР, ст. 53 п. а и ряд других советских конституций, всецело придерживающихся этого различия.

тельных прав население, в городах фактически принимают участие в выборах только лица, принадлежащие известным организациям или «избиратели». В городах устанавливается род *куриальной* системы, и быть «избирателем» это — значит *принадлежать к курии*. Курии эти чрезвычайно дробны и весьма неопределенны. В общем, правом выбора в городские советы пользуются: 1) рабочие и служащие фабрик и заводов, 2) красноармейцы, 3) служащие в общественных учреждениях, 4) занятые домашним хозяйством члены семей указанных лиц, 5) остальные категории городского населения, добывающие средства к жизни общеполезным трудом, как, например, кустари, мелкие ремесленники, подгородные и пригородные крестьяне и т. п. У нас нет точных цифр, показывающих, какой процент городского населения устраняется от выборов этой избирательной системой. Но следующая таблица может дать приблизительное представление о том, какие части населения занимают преобладающее положение в городских советах.

Городские Советы за 1921 г[1]).

Города	Общее количество делегатов	На сколько жителей приходится 1 делегат	Из них					
			Рабочих	Служащих	Красноармейцев	Земледельцев	Других профессий	Не установлено
Вязники	62	172	38	11	2	3	8	—
Суздаль	25	171	2	14	2	—	7	—
Орша	169	68	11	—	12	—	146	—
Могилев	71	557	11	13	16	11	12	9
Сухиничи	53	122	14	22	4	12	1	—
Задонск	49	125	6	41	1	1	—	—
Армавир	315	203	128	61	10	20	96	—
Ейск	103	410	20	37	38	—	8	—
Туапсе	137	60	73	13	18	4	29	—
Котлас	49	75	10	18	6	4	9	2
Бологое	77	123	27	33	—	1	16	—
Петергоф	152	58	24	23	76	2	33	—

[1]) *Владимирский*, Советы, Исполкомы и Съезды Советов, вып. II, 1921 г.

Прямые выборы в Советской Республике существуют только при избрании городских и сельских советов. Все другие государственные органы составляются на основании многостепенного голосования. Многостепенность эта в некоторых случаях весьма значительна. Так, при избрании в Союзный Съезд Советов представители от городского населения проходят две ступени. Представители же сельского населения проходят еще большее количество ступеней, — в зависимости оттого, избираются ли они непосредственно Губернскими Съездами Советов или Областными Съездами или являются избранными на Съездах Советов союзных республик. Принимая во внимание, что «всероссийский парламент» — Союзный ЦИК — избирается на Союзном Съезде, приходится считать, что выборы в него увеличиваются на одну ступень, и таким образом он является учреждением, весьма удаленным от избирателей.

Советская избирательная система принципиально отрицает также и *равенство* избирательного права. Конституция РСФСР, также как и все другие советские конституции, за исключением Бухарской, устанавливают значительное преобладание голосов городских избирателей над губеренскими при выборах на Съезды Советов[1]). По ст. 9 новой Союзной конституции Союзный Съезд, как мы уже говорили, составляется из представителей городских советов по одному депутату на 25.000 избирателей и из представителей губернских съездов советов по расчету 1 депутат на 125.000 жителей. Это численное отношение свидетельствует о значительных привилегиях городского населения в смысле количества избирательных голосов. Нужно обратить внимание еще и на то, что при выборах в губернские съезды городские избиратели в свою очередь подают еще раз свои голоса и также в неравной пропорции с «жителями». Так, по конституции РСФСР, губернские съезды состоят из представителей городских советов по 1 депутату на 2000 избирателей и волостных съездов советов по расчету 1 депутат на 10.000 жителей. Подобным же образом устана-

[1]) Ср. выше.

вливается неравенство голосов в пользу городских избирателей и при выборах в уездные съезды советов различных входящих в Союз республик[1]). Таким образом, городские избиратели при выборах в Союзный Съезд голосуют два раза — так сказать, в качестве особой городской курии и в качестве голосующих при выборах в Губернский съезд. Неравенство голосов устанавливается также и в пределах городских избирательных курий. По словам Рейснера, наименьшее количество голосов предоставляется обыкновенно служащим, которые выбираются в среднем по 1 представителю на 150—200 избирателей. Рабочим же обыкновенно предоставляется право выбирать 1 депутата на 50 человек[2]). Нормы, предоставляемые красноармейцам, семьям рабочих и т. д. различны в разных городах. Повидимому, в советской системе возможен даже такой порядок, что одно и то же лицо может голосовать в различных куриях при одних и тех же выборах. Следующая таблица показывает распределение представителей различных социальных групп на различных Съездах Советов в 1922 году в РСФСР[3]).

	Крестьян %	Рабочих %	Служащих %
Волостные Съезды	93,1	3,0	3,9
Уездные Съезды	59,1	16,8	24,1
Губернские Съезды	34,7	34,0	33,3
Всероссийский Съезд ..	27,1	45,5	27,4

Что касается до порядка производства выборов, то он ни малейшим образом не походит на порядок, установившийся в обычной избирательной практике. Голосование происходит открыто и кроме того — как говорит ст. 67 конституции РСФСР — «в присутствии избирательной комиссии и представителя

---

[1]) Ср., напр., конст. АССР, ст. 47; конст. ССАР, ст. 51; конст. ССРТ, ст. 70.

[2]) ВС, авг.-сент. 1923.

[3]) *Рейснер*, L. c. стр. 356.

местного Совета»[1]). Следующее описание, заимствованное из «Известий», может дать представление о том, как происходит избирательный процесс.

«Председатель сельсовета открывает собрание и сразу, без обиняков, оглашает списки граждан, лишенных, согласно конституции, права голоса. Большинством голосов им предложено оставить собрание. Кулаки поднимают неистовый шум и, в конце концов, уходят. Затем выслушивается доклад о международном положении. Докладчику задают вопросы, на которые он дает ответы. Выносят резолюцию. Целый ряд докладов о внутреннем положении, о налоге, всесоюзной с.-х. выставке, о кооперации. По всем этим вопросам идет детальное обсуждение. После этого заслушивается отчет сельсовета. Последними на очереди — самые выборы. Сельсовет предлагает список кандидатов, каковой подробным образом обсуждается и затем принимается единогласно. В него вошли, за небольшим исключением, демобилизованные красноармейцы. Происки кулаков, таким образом, оказались холостым выстрелом».

А вот другой случай, описывающий способ «баллотирования» «оппозиционного» правящей партии списка.

«Как образец возьмем выборную борьбу с кулаческими элементами в с. Шадрино, Шадринской волости, Алтайской губ. Здесь сорганизовавшиеся кулаки решили, что после новой экономической политики нечего стесняться, и повели открытый поход против сторонников соввласти. Они сорганизовали обломки белогвардейщины, прихватили заодно с собою безграмотных и легко поддающихся обработке несознательных граждан, выставили свои списки и решили итти стеной. Увы времена не те. Теперь деревенская беднота уже не дает себя застигнуть врасплох. Она тоже хорошо сорганизована и дает кулакам чувствительный щелчок по носу... Кулаки и кулацкие кандидаты получили такой удар, что им пришлось отступить в беспорядке. В конце концов добились только то-

---

[1]) Так же и в конституциях других союзных республик, буквально повторяющих в своих текстах постановления об избирательном праве РСФСР.

го, что выборы были сорваны; на новых перевыборах, наверное, кулацкие ставленники в сельсовет не войдут».

Отчасти таким порядком выборов объясняется преобладающее прохождение на некоторых ступенях избирательного процесса коммунистов. В присутствии коммунистической ячейки выборы коммунистических депутатов происходят par acclamation. И тем не менее на выборах в сельские советы коммунистическая партия не образует большинства, о чем свидетельствует опыт не только 1923 года. Партийный состав различных Съездов Советов РСФСР в 1922 году был таков[1]).:

	Коммунист. %	Друг. парт. %	Беспарт. %
Волостные Съезды ..	11,7	0,0	88,3
Уездные Съезды....	54,4	0,1	45,5
Губернские Съезды	78,8	0,0	21,2
Всероссийский Съезд	94,9	0,05	5,0

Советские выборы обнаруживают значительный и даже небывалый в политической истории абсентеизм избирателей, о размерах которого можно судить из следующих цифр:

Выборы в сельские советы в 1922 г.[2])

Губернии и уезды	Общее число избир.	Участвовало в выборах		Отстранено от выборов	
		Абс.	%/%/% к числу избр.	Абс.	% к числу избир.
Иван.-Вознесенская губ.					
Иван.-Вознесенск	26586	6459	24,3	Сведений нет	
Кинешемский	98963	9361	9,5		
Макарьевский	53762	7925	14,7		
Середский	38440	7236	18,8		
Тейковский	34755	10643	30,6		
Шуйский	66012	15634	23,7		
Юрьевецкий	107357	17299	16,1		

[1]) ВС, авг.-сент., 1923.
[2]) ВС, июнь-июль 1923.

Губернии и уезды	Общее число избир.	Участвовало в выборах		Отстранено от выборов	
		Абс.	% % к числу избр.	Абс.	% к числу избир.
Куб. Черноморская г.					
Армавирский	256723	36137	14,1	5184	2,1
Ейский	144654	22583	15,6	2848	2,0
Кавказский	163568	28373	17,3	2203	1,3
Краснодарский	217045	52474	24,2	4604	2,1
Майкопский	111435	41308	37,1	3182	2,9
Славянский	135621	28808	21,2	3296	2,4
Тимошевский	142899	26268	18,4	4561	3,2
Черноморский	46343	14807	32,0	2730	5,9
Крымская Респ.					
Джанкойский	25522	3954	15,5	1075	4,2
Севастопольский	10755	2697	25,1	146	1,4
Симферопольский	33626	7935	23,6	2412	7,2
Феодосийский	28344	3484	12,2	260	1,0
Ялтинский	9925	4220	24,4	433	4,4

В общем процентное отношение числа участвующих в выборах к общему числу избирателей, как это устанавливает официальное издание НКВД РСФСР[1]), дает в среднем 20,7% (колебания от 9,5% до 51,0%). Такое небольшое количество избиравших официальный орган объясняет, с одной стороны, «самоустранением женщин» от выборов, с другой стороны действием «общих причин»[2]).

§ 15. Заключение. При общем взгляде на сложную, затейливую и иногда чрезвычайно нескладную политическую постройку Советской Республики прежде всего приходится удивляться той массе энергии, которая была потрачена на ее создание. Действительно, авторы этой постройки не жалели сил, идя путем наименьшей экономии их и придерживаясь линии наибольшего сопротивления. В последнее время в го-

---

[1]) ВС, июнь-июль 1923.

[2]) Ibid., стр. 109.

сударственных теориях нередко высказывается мысль, что государство есть некоторый энергетический центр, — мысль, которая особенно хорошо иллюстрируется на примере Советской Республики. Это начало организованной энергии, не останавливающейся в своих проявлениях ни перед чем и не знающей препятствий, существенно отличает советское государство от современных государств западной культуры, которые как-будто устали в результате многовековой работы, бесчисленных потрясений и бедствий. Не соответствует оно и государственному строю новейших демократий, непосредственное политическое творчество которых обставлено рядом условий, соглашений, голосований, ограничений, контролирующих моментов и т. п. Оттого безусловное начало власти выявляется в советском государстве с большей силой, чем в любом другом государстве современной культуры.

И в то же время энергия советского государства не производит впечатления одухотворенной силы. Советское государство — это будни социально-политического идеала коммунистической партии; это — жизненная проза, возникшая на почве мечтаний о непосредственном осуществлении коммунистического рая. Известно, что идеалы никогда полностью не сбываются, но, можно сказать, ни один исторический опыт осуществления идеала не вырождался в такую прозу, в какую выродился опыт немедленного насаждения коммунизма в России. Достаточно сравнить идейные истоки политических воззрений коммунистической партии с жизненными их воплощениями в советском строе, чтобы почувствовать всю безмерность разочарования, которое может овладеть даже искренним сторонником советского строя при взгляде на его теперешнее существование. Современный советский строй, поистине, является политическим целым с идейно опустошенной душою. Идейное содержание его иссякает с каждым днем, если уже совсем не иссякло. История учит, что подобные обездушенные политические образования могут существовать долгое время, благодаря присущей им силе инерции. Но, конечно, это не есть политически здоровое существование. Это есть состояние последовательного и постепенного угасания.

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

1

МЕСТНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

А. А. Боголепова.

§ 1. Общий характер изменений местного строя в России за время революции. Согласно конституции РСФСР, вся власть на местах точно так же, как и в центре, принадлежит советам (ст. 1). Советы являются, по смыслу закона, учреждениями, непосредственно избираемыми населением. Постепенно объединяясь, сельские и городские советы образуют съезды советов: волостные, уездные и губернские. Советы и съезды советов выбирают из своей среды свои исполнительные органы — Исполнительные Комитеты. Наряду с выборными советами, съездами и их исполкомами на местах не имеется параллельных им правительственных органов, назначаемых из центра. Советы ведают всеми местными делами. Такова общая схема строя.

У официальных исследователей режима нет сомнений в том, что строение местного управления в Советской России, если может быть с чем-нибудь сравнено, то лишь с системой свободного англо-американского строя, где местными органами государства являются только выборные органы общественного самоуправления, «где также нет на местах назначаемых из центра чиновников, а губернаторы и т. п. представители власти выбираются» населением. Сравнение местных

советов с американской или английской системой управления, видимо, становится с некоторых пор у теоретиков советской власти одним из ходовых приемов для того, чтобы оттенить наибольшую степень свободы и самостоятельности, присущую, по их мнению, местным учреждениям РСФСР, и попутно подчеркнуть превосходство их в данном отношении перед системами местного управления буржуазных государств[1]).

Чтобы уяснить местный советский строй в его подлинных чертах, неизбежно, конечно, отвлечься от дымки общих формулировок конституции и посмотреть его в том виде, как он регулируется в подробностях обыкновенным законодательством, и как он функционирует на практике.

Местное управление Советской России не есть нечто такое, что создалось сразу во всех своих деталях в силу какого либо одного законодательного акта. Оно пережило большую эволюцию, которая, повидимому, еще не вполне закончилась. Оно есть продукт довольно длительного творчества и притом не законодательного только, но и практически бытового. В этой области весьма часто не жизнь следовала за законодательными актами, а последние следовали за ней, закрепляя то, что уже начало слагаться само собою помимо закона. Декретов, касающихся местного управления, очень много. Они часто менялись и теперь постоянно изменяются и дополняются. Но в этих изменениях была определенная последовательность. В области экономической советская политика делала резкие повороты от социализма к военному коммунизму и от последнего к Нэпу. Таких кривых линий в изменении местного строя не было. В ходе развития его все время развертывалась и проявлялось одна и та же тенденция.

История революций повторяется. Чем глубже стараются они всколыхнуть весь государственный строй, чем азартнее стремятся они перестроить его до основания, ничего не оставляя из прежнего, тем неумолимее действительность об-

[1]) *П. Стучка*. Учение о государстве и конституции РСФСР. 1922 г. стр. 252, 253. А. Колесников. Обзор декрета 27-VII 1922 г. и обязательных постановлений за 1922 г. ВС, 1923 г. № 8—9, стр. 14, 15, 19. М. Рейснер. Государство буржуазии и РСФСР. 1923 г. стр. 361, 369.

наруживает тщетность этих попыток. Допустив прыжок вперед, она затем отбрасывает их в целом ряде пунктов назад и притом нередко даже дальше той линии, от которой началось движение. Несколько шагов вперед в результате, конечно, остается, по преимуществу, в области социально-экономической. В области же политической такие «углубления» революции, отправляясь от демократических идей, имеют тенденцию возвращаться к абсолютическим порядкам. Путь этот в местном управлении был однажды уже пройден французской революцией 1789 г., пришедшей постепенно под прикрытием идей демократизма от неограниченного самоуправления к восстановлению централизации и бюрократизма. На это же оказалась столкнутой силой событий и русская революция.

Февральская революция 1917 года принесла широкое развитие самодеятельности и самостоятельности местных общественных учреждений. Губернаторы были ниспровергнуты. Значительная часть их полномочий оказалась в руках органов земского и городского самоуправления. В целях надзора за законностью деятельности местных учреждении Временное Правительство назначило своих Комиссаров, выбрав их из местных общественных деятелей. Это были бледные фигуры без функций активного управления, без должного влияния на местную жизнь. Кое-где назначенные Комиссары были заменены выборными. Временное Правительство было вынуждено с этим примириться, не располагая средствами принуждения на местах. Связь центрального правительства с местными властями была слабой, не окрепшей еще после разрушения централизованных органов царскаго строя. Между тем начавшие в то время возникать повсюду советы рабочих, крестьянских, солдатских и иных депутатов стали захватным путем присваивать себе ряд правительственных функций. Создавался дуализм и параллелизм органов, все более и более ухудшавший положение. Так как победа советской власти на местах явилась результатом борьбы в каждой губернии местных советов с органами Временного Правительства, то в результате фактически «вся власть на местах» оказалась принадлежащей именно советам. Они вообще не были расположены

считаться с центром. Чуть ли не каждая губерния смотрела на себя, как на самостоятельную республику, издавая «свои законы и декреты, нередко противоречащие декретам центральной власти», «внося хаос и путаницу в общую законодательную работу Советской республики», «создавая на местах... ряд преград, мешающих работе центра»[1]). Анархическое самоуправление, начинавшееся при Временном Правительстве, дошло до крайней степени.

Как только стала крепнуть центральная советская власть, она быстро начала «подтягивать» местные учреждения. Немало пришлось потратить усилий советскому центру, чтобы подчинить себе «все разбросанные по безграничной русской равнине рабочие и крестьянские советы»[2]). Для этого недостаточно было, конечно, одних разъяснений и указаний. Пришлось прибегать к посылке специальных инструкторов и делегатов, нередко и войск. Случайное и временное влияние лиц, присылаемых из центра, затем было заменено последовательной и неуклонной организацией местных советов в том направлении, чтобы превратить их из самостоятельных учреждений в органы, подчиненные центру. Конституция РСФСР 1918 года была в этом отношении первым шагом. Принадлежность советам всей власти на местах была ею разъяснена в том смысле, что областные, губернские, уездные и волостные съезды советов являются высшей властью лишь «в пределах данной территории» и «в границах своего ведения», а к предметам их ведения прежде всего было отнесено «проведение в жизнь всех постановлений высших органов советской власти» и нарочито подчеркиваемое заведывание «вопросами, имеющими чисто местное (для данной территории) значение» (ст. ст. 56,61). В управлении был выдвинут принцип «демократического централизма», т. е. такого, который основывался бы не на назначаемой бюрократии, а на органах советской демократии. Было отброшено, как вредная выдумка буржу-

[1]) Декрет 8 дек. 1918 г. «О точном исполнении распоряжений центральной власти и устранении канцелярской волокиты».

[2]) См. *М. Владимирский*. Организация советской власти на местах. 1919 г. стр. 53.

азной демократии, всякое разделение властей, даже отделение правительственной власти от судебной, все — в целях создания наибольшого единства действия государственного аппарата. Вслед за конституцией централизация продолжала неуклонно развиваться и углубляться как Постановлениями Всерос. Съездов Советов «О советском строительстве», так и отдельными декретами ВЦИК-а о советских учреждениях.

Основные приемы этого процесса централизации оказались в значительной степени сходны с французскими. Этими приемами были: во-первых, обеспечение, путем особой организации выборного производства, благоприятного правительству состава выборных советов; затем лишение их распорядительных полномочий с передачей последних органам исполнительным и, наконец, полное подчинение этих исполнительных органов центру. Но в отличие от французского процесса централизация была достигнута не через посторонние органы по отношению к выборным общественным учреждениям, а через органы, выделившиеся из среды самих же советов. Все это, вместе с тем, получало своеобразную окраску благодаря применению принципа «диктатуры пролетариата». В связи с этим арсенал примененных средств оказался по сравнению с французским богаче и разнообразнее, включив в себя к тому же кое-что и из приемов старого русского дореволюционного режима.

§ 2. Выборы в местные советы и роль РКП в местном строе. Идея диктатуры пролетариата отразилась прежде всего в установлении особых основ избирательного права. «Конституция гражданской войны», созданная «в целях полного подавления буржуазии», восприняла «ограниченное» избирательное право, отняв его у «буржуазных» элементов населения и предоставив только «трудящимся», в их производственных объединениях. Но и трудящимся были предоставлены «неравные» права. Вместе с тем была воспроизведена практиковавшаяся раньше в России система «степенных» выборов[1]). В отступление от прежних порядков, закрытое голосование практически ока-

[1]) См. выше статью: «Государственный строй».

залось замененным открытой подачей голосов. Особое значение при этих выборах приобрела коммунистическая партия, которой фактически оказалась предоставлена монополия политической организации и политической пропаганды, с устранением других даже социалистических партий, как «прислужниц буржуазии», ведущей «бешеную борьбу» против советов. Теоретическим оправданием привилегированного положения РКП явилась особым образом перекроенная теория просвещенного абсолютизма, согласно которой в государстве, «преследующем интересы пролетарских масс», при их «недостаточном развитии, темноте, робости и отсталости», только под руководством «авангарда» их — коммунистической партии, они могут достигнуть надлежащего благосостояния и проявить всю свою силу[1]).

В результате создания таких условий выборного производства, советские органы стали заполняться коммунистами в тем большей степени, чем выше оказывалась ступень выборов. По официальным данным, относящимся к 1922 г., число коммунистов в сельских советах составляло лишь 6,1% общего количества членов их. В следующей стадии выборов, в волостных съездах коммунисты получили уже 11,7% голосов, в дальнейших стадиях значение еще больше возрастает: в уездных съездах коммунистическая партия составляла уже больше половины состава — 54,4%, а в губернских съездах даже больше $^3/_4$ — 78,8%[2]). Эти цифры красноречивее всего говорят о той чудодейственной системе выборов, при которой ничтожное меньшинство, пройдя через несколько стадий выборного производства, превращается в подавляющее большинство.

Заполнение всех советов коммунистами оказалось все же делом неосуществимым. «Низовой аппарат» — волостные съезды советов и сельские советы остаются и теперь на 9/10 некоммунистическими. Но руководящее значение было сосредоточено в руках губернских и отчасти уездных учреждений,

[1]) *Н. Бухарин* и *Е. Преображенский*. Азбука коммунизма. §§ 48, 54 и др.

[2]) *Н. К.* Съезды советов и исполкомы РСФСР. ВС, 1923 г. № 8—9, стр. 69, 74.

и здесь оказались собранными коммунистические силы. В губернских съездах советов коммунисты все время, начиная со второй половины 1918 г., имели абсолютное большинство голосов. В уездных съездах число их до 1922 г. было около 40%, в 1922 г. оно поднялось до 54,4%, но в УИК-ах оно и до 1922 года превышало 50%.

В партийных делах коммунисты издавна были противниками какого бы то ни было федерализма и яростными сторонниками централизации, доходящей до запрещения в пределах партии каких-либо фракций. Тем с большей энергией партия смогла служить этой же цели в государственном масштабе. Она раскинула сеть своих органов по всем нисходящим ступеням административного деления России. Параллельно губернским административным органам функционировали и функционируют губкомы, т. е. губернские комитеты партии, параллельно уездным — укомы (уездные комитеты), параллельно волостным, сельским и пр. учреждениям соответствующие ячейки и партийные комитеты (парткомы). Сообразно с директивами ЦК-а партии местные организации ее проводят избирательную кампанию, ведут предвыборную агитацию по заранее установленным единообразным лозунгам, выставляют соответствующих кандидатов во все местные органы, руководят их работой и следят за ней. Для правильного разумения дела необходимо все время иметь в виду, что за всей структурой государственных советских органов, действующих на основании изданных декретов, функционирует еще другая система «партийных» органов, действующих на основании партийного устава и по партийной дисциплине. В партийных организациях предварительно рассматриваются важнейшие вопросы, подлежащие разрешению тех или других советских учреждений, и по ним даются соответствующие директивы. И эти директивы для служащих в советских учреждениях коммунистов в неменьшей мере обязательны, как и предписания прямого служебного начальства.

Члены централизованной РКП оказались в советских учреждениях внутренней нитью, связующей места с центром, деятельными проводниками политики центральной — по сво-

ему составу коммунистической — власти. Только в связи с этим может быть понят тот весьма своеобразный факт, что централизация «советов» — по идее самоуправляющихся единиц — пошла через эти же самые советы, через посредство органов, вышедших из их же недр.

§ 3. Переход полномочий активного управления от съездов советов к их исп. комитетам. В системе централизованного хозяйственного и политического строя от местных учреждений требуется не столько рассуждать и решать, сколько просто беспрекословно выполнять; поэтому даже такие представительные органы, как «советские», скоро оказались лишним придатком в государственном механизме. Советская власть начинает систематически применять ряд мер, направленных на то, чтобы отстранить советы от активного участия в управлении. Способ отстранения оказался однако не одинаков по отношению к «съездам советов» и собственно «советам» городским и сельским. Что касается съездов советов, то в отношении их начинается постепенное суживание коллегиального аппарата управления, последовательное выделение из них путем выборов все более и более ограниченных по своему составу учреждений и замена ими тех, из которых они были выделены.

В первую очередь съезды советов были заменены своими ИК-ами. ИК-ы должны были по конституции иметь: губернские — не свыше 25 человек, уездные — не свыше 20 и волостные — не свыше 10 (§ 55), но и этот состав скоро показался многочисленным. Количество членов ИК-а впоследствии было сокращено в уездах до 11, а в волостях — до 3 человек[1]). Как учреждения малолюдные и компактные, ИК-ы оказались органами более подвижными в работе и более удобными для установления зависимости от центра, чем съезды в 200—300 человек. Вместе с тем новая ступень выборов, к тому же, видимо, такая, на которую было обращено особое внимание, давала вместо съезда советов орган, где количество коммунистов в процентном отношении сразу же возвышалось.

[1]) Полож. об уездных съезд. советов и их исполкомах 26 янв. 1922 г. § 9. СУ, 1922 г. № 10 ст. 91. Пол. о волостных съезд. сов. и вол. испол. комитетах 26 янв. 1922 г. § 10 СУ, 1922 г. № 10 ст. 92.

По официальным данным 1922 г., возвышение это выражается для ВИК-ов по сравнению с вол. съездами на 28,4%, а для УИК-в по сравнению с уезд. съездами — на 26,8% и для ГИК-ов по сравнению с губ. съездами — на 12,2%. Подобная же картина была и в предыдущие годы. Если в 1919 г. в губ. съездах коммунисты составляли около 60%, то в ГИК-ах их было уже около 85%. Особенное значение дополнительная стадия выборов имела для уездных учреждений. Не имея до 1922 г. абсолютного большинства в уездных съездах, коммунисты имели в УИК-ах около $^3/_4$ голосов, а с 1922 г. — уже около $^4/_5$ (81,2%). Состав ВИК-ов также получил, если не подавляющий, то во всяком случае огромный прилив коммунистов. С 11,7% в вол. съездах число их в ВИК-ах поднялось в 1922 г. до 40,1%[1]).

Наиболее существенным из числа приемов, направленных на лишение советов решающего значения в местных делах, явилась своеобразная, нигде до того времени не применявшаяся система взаимоотношений между общественными распорядительными и исполнительными органами, между съездами советов и выбираемыми ими ИК-ами. Разграничение компетенции между ними происходит не по тому только признаку, что первые «решают», а вторые «исполняют», и не в зависимости даже от различия предметов ведения, но в зависимости от времени функционирования. Съезды советов вообще признаются высшей властью в пределах соответствующей территории, в период же между съездами такой властью оказывается ИК (конст. ст. 55, 56), т. е. пока съезд заседает, ему принадлежит решающая власть по местным делам; как только он разъехался, эта власть автоматически переходит к исполкому. И так как съезд заседает лишь время от времени, а ИК функционирует постоянно, то при таком распределении решающих полномочий, они в гораздо большей степени оказываются в руках исполнительных комитетов, чем избравших их съездов.

---

[1]) *Владимирский.* Советы и Исполкомы, стр. 6, 10, 13. *Н. К.* Съезды советов и исполкомы РСФСР. — ВС, 1923 г. № 8—9 стр. 69, 74.

Могут ли ИК-ы в ту пору, когда они «являются высшей властью», дополнять, приостанавливать или изменять решения съездов советов? Очевидно, — да. Для этого в законах нельзя отыскать никаких препятствий. Исполкомы являются как бы органами временно исполняющими функции съездов, и потому могут выносить все решения, которые вправе выносить съезды. Если последние в виду изменившихся обстоятельств могут изменять свои решения, то может изменять их и ИК, деятельность которого есть лишь продолжение деятельности съезда. Можно недоумевать, в чем же в таком случае состоят исполнительные функции «исполнительных комитетов»? При последовательном проведении примененных конституцией принципов, они могут сводиться лишь к выполнению таких решений съездов советов, которые исполком не захочет изменить и найдет нужным выполнить. Но лучше всего отвлечься от условности наименований. Нужно считать, что «высшая власть на местах», решаюшие полномочия в местных делах конституцией переданы от съездов советов ИК-ам, что последние сделаны руководящими органами местного управления. Эта идея в ея практической обнаженности скоро была вполне воспринята действительностью.

ИК-ы сделали совершенно последовательный и выгодный для себя вывод. Они стали ограничивать всячески время функционирования съездов советов, отсрочивать и затягивать их созыв, чтобы получить возможность действовать самим. По конституции губернские и уездные съезды должны были собираться не реже одного раза в три месяца, а волостные — каждый месяц. Фактически же в 1919, 1920 и 1921 гг. губернские съезды собирались в среднем 1—2 раза в год (вместо 4), уездные тоже в среднем не чаще 2 раз[1]). Они утратили непосредственное руководство местной жизнью. Они не получили даже значения совещательных органов, с которыми исполкомы были бы обязаны совещаться по некоторым определенным вопросам. Они превратились, как гласит постановление VII Всерос. Съезда Советов (бывшего в декабре 1919 г.), в «аппарат аги-

[1]) *М. Владимирский.* Советы, исполкомы и съезды сов. Вып. II, 1921 г., таблицы на стр. 20, 24, 28, 32, 34, 40.

тации и осведомления». Фактически работа гражданского советского аппарата, как это прямо указывается в постановлении Президиума ВЦИК-а от 8 февраля 1921 г., «сосредоточилась» в связи «с ожесточенной гражданской войной» «в узких коллегиях исполнительных органов советов и съездов советов, а главным образом в президиумах исполнительных комитетов и в революционных комитетах». В связи с этим Президиум счел нужным предписать производить регулярные перевыборы и регулярные созывы советов и их съездов в установленные сроки[1]).

Можно было бы ожидать, что с окончанием гражданской войны и «наступлением мирного строительства» начнется оживление деятельности съездов. Но случилось как раз обратное. Произошло законодательное закрепление произведенного на практике опустошения полномочий съездов. В ряде последующих актов была установлена такая «регулярность» их работы и такие сроки для их созыва, при которых им приходилось бы как можно менее работать. В отношении губернских и уездных съездов советов установленный конституцией четырехкратный созыв их в течение года был заменен в 1919 г. — двукратным, а в 1921 г. — однократным[2]). Ежемесячный созыв волостных съездов был в 1919 г. удлинен до трехмесячного, а в 1922 г. сделан однократным в год[3]).

Вместе с сокращением времени функционирования съездов производилась законодательная работа по конкретизации того положения, что во все остальное время «высшая власть на местах» принадлежит исполкомам. Началось весьма любопытное разграничение их компетенции по предметам ведения. Оно свелось к тому, что вслед за перечнем полномочий съездов советов, спустя несколько параграфов, те же самые функции перечислялись у исполкомов, которым передавалось разре-

---

[1]) СУ, 1921 г. № 11, ст. 72.

[2]) Пост. VII Всер. Съезда Сов. «О советск. строительстве» ст. III СУ, 1919 г. № 64 ст. 578. Пост. IX Всер. Съезд. Сов. «О советск. строит.» ст. III. СУ, 1922 г. № 4 ст. 44.

[3]) См. Пост. «О советск. строит.» VII Всер. Съезд. Сов. ст. IV и IX Всер. Съезд. Сов. ст. 111.

шение всех вообще вопросов, имеющих местное значение, включая утверждение бюджета[1]). При этом разграничении компетенции в законы были внесены некоторые такие подробности, которые свидетельствовали о том, что и сами съезды советов в своей деятельности в некоторых случаях поставлялись уже в зависимость от их исполкомов. Порядок дня уездного съезда советов, оказывается, вырабатывается не им самим, а УИК-ом и утверждается ГИК-ом[2]). Вместе с тем полномочия уездного съезда передаются ИК-у таким образом, что съезд лишается возможности пересматривать его решения. В декрете точно перечислены те учреждения, которым предоставлено право изменять постановления УИК-а (это — губ. съезд. советов, ГИК и его президиум, ВЦИК и его Президиум и СНК), но среди них не значится уездный съезд советов (§ 11). В числе полномочий вол. съезда прямо упоминается только о выборах ВИК-а (§ 10). Всевозможные же дела волостного управления отнесены прямо к ведению исполкома, и, таким образом, для него создана самостоятельная компетенция, не являющаяся исполнением решений вол. съезда или ведением дел за него.

Специальные декреты ВЦИК-а о местных органах окончательно низвели съезды советов до роли избирательных коллегий. Они могут рассматривать дела местного активного управления лишь постольку, поскольку это предоставят им исполкомы. Съезды функционируют по преимуществу, как «аппарат агитации и осведомления». Они давно перестали быть «деловым механизмом». И ИК-ы, хотя и объявляются «подотчетными» пред съездами, по существу оказываются по отношению к ним совершенно самостоятельными органами власти, воспринявшими их полномочия.

§ 4. Падение значения исполкомов при съездах советов. В действительности ИК-ы все же не сделались основными, постоянно действующими и руководящими органами местного управления. Подобно тому, как они вытеснили съезды сове-

[1]) Пол. об уезд. съезд. сов. и их испол. ком. 26 янв. 1922 г. §§ 3, 12. Пол. о губ. съезд. сов. и губ. испол. ком. 31 окт. 1922 г. §§ 10, 17, 29.

[2]) Пол. уезд. съезд. сов. 26 янв. 1922 г., § 4.

тов, они сами в значительной степени были оттеснены другими более компактными и малолюдными учреждениями. В губернском и уездном управлении такими учреждениями явились президиумы самих ИК-ов, возникшие вначале путем практики. В декабре 1919 года VII Всеросс. Съезд Советов закрепил их существование своим постановлением. Президиумы теперь состоят в губернии не более, чем из 7 человек, а в уезде — из трех: председателя, его заместителя и секретаря[1]). В задачи президиума входит подготовка докладов к заседаниям ИК-ов, проведение в жизнь принятых им постановлений, а равно всех распоряжений высшей власти, объединение и руководство деятельностью нижестоящих учреждений, в период же между заседаниями ИК-а ему присваиваются все права последнего. В конце концов не ИК, а президиум оказывается уже основным активным органом губернской и уездной администрации. При этом даже в границах самого президиума намечается новая концентрация власти. Председателю ГИК-а, правда, пока еще в случаях, не терпящих отлагательства, предоставляется право единолично принимать меры, подлежащие коллегиальному ведению всего президиума, с последующим докладом в ближайшем заседании последнего[2]).

Деятельность президиума по закону не устраняет окончательно деятельности ИК-а. ИК-ы продолжают функционировать и притом в двояком виде: в обычном составе и в расширенном. Обычные очередные заседания ГИК-а должны происходить не реже раза в месяц, а УИК-а — не реже одного раза в две недели[3]). Если очередные заседания ИК-а дают возможность президиуму устанавливать контакт между заведующими различными отделами того же исполкома, то расширенные служат для установления контакта с нижестоящими исполкомами. В так называемых «сессионных» заседаниях ГИК-а, которые должны собираться не реже трех раз в год, присутствуют по одному представителю от УИК-ов, от городских советов и от крупных промышленных районов. «Расши-

[1]) Пол. о губ. съезд. § 39; Пол. об уездн. съезд. § 16.
[2]) Пол. о губ. съезд. § 47.
[3]) Пол. об губ. съезд. §§ 15, 18. Пол. об уездн. съезд. §§12, 14.

ренные» уездные совещания составляются из УИК-а и из представителей ВИК-ов[1]). В виду того, что ИК, хотя и не очень часто, но все же продолжает собираться на заседания, он не является в такой мере оттесненным от дел управления, как съезды советов. Объем вопросов, подлежащих специальному и исключительному разрешению ИК-а и не подлежащих разрешению президиума, в законах не установлен. Можно отметить лишь указание на то, что губернский бюджет может быть предварительно утвержден на сессионных заседаниях ГИК-а. В общем же деятельность ИК-а носит зависимый характер по отношению к президиуму. Он является чем-то в роде придатка к нему. Последний выносит на заседания исполкома лишь то, что считает необходимым. Активная и руководящая роль остается за президиумом, который руководит и самим ИК-ом.

ВИК-ы, в отличие от губернских и уездных, не были оттеснены своими президиумами. В количественном отношении они сами были доведены до состояния президиумов, и падение их значения состояло в утрате ими в значительной степени характера коллегиальности. Из коллегий числом до десяти человек (как это предусматривалось конституцией) они были превращены в тройки. Каждому члену ВИК-а оказался заранее отведенным определенный круг дел. И несмотря на это разграничение компетенции, несмотря на то, что ряд вопросов, видимо, должен разрешаться коллегиально, центр тяжести волостного управления оказался лежащим не на отдельных членах ВИК-а и не на всем нем в целом, а на его председателе. Последний «согласует работу членов его» и «ответственен пред президиумом УИК-а за всю работу ВИК-а»[2]). В лице председателя ВИК-а создается не первый среди равных, а скорее орган руководящий, начальствующий. Неся ответственность за все, он может вмешиваться во все дела других членов и давать им соответствующее направление. Члены же ВИК-а оказываются не столько на положении равных с председателем членов того же самого комитета, сколько

[1]) Пол. о губ. съезд. § 29 п. 3.

[2]) Пол. о вол. съезд. §§ 10, 14—17. СУ 1922 г. № 10, ст. 92.

в роли помощников его. В волости советская власть явно начинает склоняться к единоличному характеру.

§ 5. Падение значения сельских и городских советов и их исполкомов. Положение сельских и городских советских учреждений было с самого начала своеобразным. Здесь намечалось место для наиболее последовательного проведения принципов пролетарской демократии. Здесь не только были допущены прямые выборы, но даже допускалось разрешение вопросов управления непосредственно общим собранием избирателей, в тех сельских местностях, где «это признано будет осуществимым». Советы по конституции являются не временными, а постоянно функционирующими органами: в городах они должны собираться еженедельно, а в селах каждые две недели. В связи с этим исполкомы при советах имеют характер только исполнительных органов, а не заместителей советов. Они «всецело ответственны» пред ними и в перерывы между заседаниями их не являются «высшей властью» для данной местности, как это установлено в отношении ИК-ов при съездах советов[1]). Но и эти наиболее демократизированные учреждения не избежали судьбы, выпавшей на долю уездному и губернскому управлению. Значение советов и исполкомов скоро упало. И своеобразие положения исполкомов при советах привело к тому, что утрата советами своего значения происходила несколько иначе, чем падение роли съездов советов.

Что касается сельских местностей, то в отношении их, прежде всего, явственно сказывается тенденция устранить прежние «сходы» — общие собрания крестьян и заменить их немноголюдными выборными организациями. Сельские советы организуются в селениях, имеющих не менее 400 жителей. Менее населенные пункты объединяются вместе для выбора общего совета. Непосредственные общие собрания избирателей являются только исключением для тех небольших селений, фабрик и т. п., где не избирается свой совет, и где они признаются местной властью «осуществимыми»[2]). Основной порядок сводится к передаче дел советам.

[1]) Конституция РСФСР, ст. 57—60.

[2]) Пол. о сельск. сов. 26 янв. 1922 г. §§ 8, 9 СУ, 1922 г. № 10, ст. 93.

В отношении их определенно сказалось стремление к сокращению числа их членов. Первоначально полагался 1 депутат на каждые сто человек населения, в общем не свыше 50 человек, а впоследствии — 1 на 200 человек, в общем — не свыше 25 человек, т. е. вдвое меньше. В результате, при немноголюдности сел и деревень, сельские советы оказались совсем маленькими коллегиями в несколько человек. Их значение в качестве органов самоуправления было парализовано низведением их на роль исполнительных инстанций и учреждений, непосредственно подчиненных ВИК-у, а также советским уездным органам. В связи с этим, особым образом определяется и личное положение членов сельских советов. В качестве обычных должностных лиц, они лишены возможности «оставлять свои посты без ведома и согласия» непосредственного начальства — ВИК-а. Затем, не только за злоупотребления по должности, но и просто за неподчинение, за неаккуратность и бездеятельность они могут быть, как простые административные чиновники, отстранены от занимаемых ими должностей президиумом УИК-а[1]).

При малолюдности сельских советов, при переходе их самих на роль исполнительных органов, оказалось совершенно излишним создание при них особых ИК-ов. По конституции при сельских советах полагался ИК в количестве не более 5 человек. Теперь в качестве исполнительного органа совета имеется председатель его, а в местностях с населением свыше 10.000 человек также помощник его или секретарь, хотя в декрете громко говорится об «ИК-е, избираемым советом в составе двух лиц» (§ 13). Этот председатель совета по существу является единственным действительно активным органом сельского управления. У председателя сельского совета нет обязательных помощников, как у председателя ВИК-а. Он всем ведает сам и при желании может, с утверждения ВИК-а, привлекать тех или других членов совета для выполнения отдельных поручений.

---

[1]) Пол. о сельск. сов. 26 янв. 1922 г. §§ 17, 19. Пол. о вол. съезд. § 13.

Председатель сельского совета не может рассматриваться, как исполнительный орган самого совета. Хотя он пред ним и ответственен, но подчинен непосредственно ВИК-у[1]). Приказы последнего для него важнее постановлений сельского совета. По представлению ВИК-а он может быть отстранен от должности УИК-ом. Сельский совет такого влияния на его судьбы оказывать не может. Непосредственное подчинение ВИК-у по существу устраняет зависимость председателя от сельского совета. Сельское управление еще более, чем волостное, оказывается подчиненным и в конечном счете сосредоточенным в одном лице.

Что касается городских советов, то в отношении их с самого начала после коммунистической революции была взята тактика, направленная на то, чтобы загасить их подлинную активность. Процесс этот оказался более сложным, чем в сельских местностях. Здесь приходилось сталкиваться со старыми традициями городского самоуправления и иметь дело с более культурной частью населения. Здесь приходилось действовать против городского промышленного пролетариата, который теоретически полагался в основу советского строительства. Но здесь советской власти приходилось быть особенно настороже, так как в советы проникали представители «мелкомещанского» населения (ремесленники, лавочники и т. п.), а также представители социалистических партий (с.-д. и с.-р.), которые имели среди рабочих свои организационные центры.

Общая тактика по отношению к городским советам имела свои видоизменения: вначале она сводилась к недопущению и прекращению их существования, а затем — к восстановлению их, но при том в совершенно анемичной, безжизненной форме.

При закрытии прежних городских дум городские советы большей частью сразу не открывались, а заведывание городскими делами передавалось соответствующим отделам ГИК-а или УИК-а. Если городские советы и создавались, то они собирались, главным образом, с агитационной целью. Свои ИК-ы для заведывания городским хозяйством имелись лишь

---

[1]) Пол. о сельск. сов. § 14.

у немногих гор. советов[1]). Конституция внесла большую ясность в постановку дела. Она с одной стороны ограничила сферу учреждения городских советов, а с другой — наделила их большими полномочиями. «Городскими», собственно, стали признаваться лишь советы в городах с населением не менее 10.000 жителей. Все прочие по своему положению приравнивались к сельским. При городских советах обязательно полагались особые ИК-ы и «отделы» для заведывания различными отраслями управления. Отделы должны были организовываться при самих советах, а не при исполкомах, как в губернском и уездном управлении. Вместе с тем, городские советы изымались из-под контроля губернских съездов советов, и смета их должна была подлежать утверждению ВЦИК-а и СНК-а (§§ 57, 62, 86). Но конституция практически не внесла существенных изменений в процесс угасания гор. советов. Из двух отмеченных тенденций ее практикой советского управления была воспринята «ограничительная» и игнорировалась «расширительная». С какой-то поразительной небрежностью к статьям конституции НКВД и некоторые другие центральные, а вслед за ними и местные органы открыто проводили тактику игнорирования и ликвидации деятельности городских советов. Большинство народных комиссариатов своих отделов при гор. советах не организовывало. НКВД открыто проводил политику недопущения возникновения городских. советов в мелких городах и слияния гор. исполкомов с губернскими и уездными — в более крупных городах[2]). В связи с этим на местах пошло быстрым темпом упразднение гор. советов. В результате этой борьбы на внутреннем фронте, к началу 1920 года, по анкетным данным[3]), из числа 417 учтенных городов только около 30% имело советы; в остальных они закрылись или даже совсем не открывались.

---

[1]) *Г. С. Михайлов.* Основные моменты в развитии городских советов. СП, 1922 г. № 2, стр. 41 и след.

[2]) *В. Владимирский.* Организация сов. власти на местах. М., 1919 г., стр. 18—22.

[3]) Сведенным Г. Михайловым в его статье «Основные моменты в развитии гор. сов.». СП, 1922 г. № 2, стр. 51—53.

Эффект ликвидации, видимо, оказался чрезвычайным: наиболее пролетаризованная часть населения оставалась в большинстве случаев без всякого представительства в местной жизни. Было приступлено к восстановлению гор. советов, «как самых мощных органов власти городского пролетариата»[1]). К чему же оно свелось? Была устранена возникшая тенденция совсем не образовывать советов в ряде городов. Советы теперь должны образовываться во всех городах и поселках городского типа, если число их жителей окажется не ниже 10.000. Но всем этим советам, в изменение постановлений конституции, были нанесены два решительных удара: 1) у них были совершенно отняты их собственные исполкомы и 2) они были подчинены соответствующим губернским и уездным съездам советов, вместо прежней независимости от их контроля. В результате этого городские советы лишились всякой жизнедеятельности.

Советы губернских и уездных городов в настоящее время «обслуживаются в своей работе аппаратами ГИК-ов и УИК-ов и их соответствующих отделов». Советы же заштатных городов и поселков, если в них имеет свое пребывание ВИК, обслуживаются последним. И таким образом, только в редких и исключительных случаях у городских советов могут оказаться свои ИК-ы. Правда, законом устанавливается ответственность пред гор. советами обслуживающих их ИК-ов, поскольку, конечно, деятельность их касается непосредственно города или поселка. Но какая цена этой ответственности? Сменить их городские советы все равно не могут. Предъявлять им требования, давать предписания, добиваться во что бы то ни стало исполнения своих решений гор. советы также безсильны. Как, в самом деле, могут они приказывать тому органу, который призван контролировать их деятельность, и может отменять их решения?[2]) Городские советы сами в конечном итоге оказываются ответственными перед ГИК-ами и УИК-ами, потому

[1]) Цирк. пост. Президиума ВЦИК-а 8 февр. 1921 г. СУ, 1921 г. №11, ст. 71. Пост. VIII Всер. Съезд Сов. «О советском строит.», ст. V. СУ, 1921 г. № 1, ст. 1.

[2]) Пол. о губ. съезд. § 24.

что советы ответственны перед губернскими и уездными съездами советов[1]), а всеми правами последних (за исключением избирательных) пользуются исполкомы.

Городские советы вместе с тем были поставлены в такие условия, что для них представляется невозможным нормально функционировать в качестве местных представительных учреждений. Если в отношении сельских советов был применен прием постепенного суживания количества их членов, то с городскими было поступлено наоборот: состав их был расширен, сделан расплывчатым и при том настолько, что они не могут уже продуктивно обсуждать и решать сколько-нибудь сложные вопросы. Независимо от того, что максимальное число депутатов может быть в более или менее крупных городах доведено до 1000, а в Петербурге и Москве может переходить и эту цифру, подобный же митинговый состав может получиться во всех городах, т. к. количество участников заседаний гор. советов вообще не ограничено. В заседаниях участвуют не только члены, но и кандидаты к ним. Кроме того, предписывается к участию в заседаниях «привлекать возможно большее количество рабочих, членов профессиональных организаций, фабрично-заводских комитетов, заводоуправлений и крестьян»[2]). Правда, все эти приглашенные лица пользуются лишь совещательным голосом, но число их неограничено и может превосходить даже количество членов совета. При таких условиях трудно до чего-либо договориться и вести систематическую работу. Но и вообще гор. советы, при полной подконтрольности их решений исполкомам, лишены возможности хоть сколько-нибудь самостоятельно направлять свою деятельность особенно в виду того, что они не имеют даже права избирать свой президиум, и их заседаниями руководит исполком соответствующих съездов, который составляет и повестку дня их заседаний. Совершенно последовательно, вслед за утратой гор. советами характера руководящего органа местной жизни, было сокращено и число их заседаний. Если по конституции они должны были собираться еженедельно, то впоследствии было

[1]) Пол. об уезд. съезд. § 19.
[2]) Пол. о сов. городов, § 17.

установлено, что они должны собираться не реже двух и, наконец, не реже одного раза в месяц. На практике, впрочем, как можно заключить из официальных сообщений с мест, заседания в отдельных городах происходят и реже раза в месяц[1]).

Чтобы хоть несколько скрасить мертвенность гор. советов, чтобы создать хоть видимость работы и дать некоторый выход естественному стремлению трудовых элементов города участвовать более или менее активно в городском управлении, — при городских советах созданы особые «секции», которых не имеется ни при съездах советов, ни при сельских советах. Теоретически секции должны реализовать ту идею, что советы, подобно Парижской Коммуне, должны быть не парламентом, не обсуждающей только, но и работающей организацией. В связи с этим каждый член совета обязан записаться по своему усмотрению в одну из секций, ведающих вопросами местной жизни, входящими в компетенцию местных «отделов». Практически секции—не что иное, как совещательные комиссии при заведующих отделами ГИК-а или УИК-а, «неотемлемые части» этих отделов, как прямо говорится в законе. Председательствует в секции и руководит всей ее работой заведующий соответствующим отделом. Члены секции могут вносить любые предложения и обсуждать «все принципиальные вопросы и наиболее важные очередные задания» отдела, но выносимые ими решения имеют практическое значение лишь постольку, поскольку не возникает «расхождения мнений» с заведующим отделом. При наличности такого расхождения, спор поступает на рассмотрение исполкома и от последнего уже зависит утвердить или не утвердить решение пленума секции[2]). Бесправные секции, естественно, не могут возбуждать к себе интереса. Насколько можно судить по данным официозного характера, касающимся первого полугодия 1923 г., работа в них шла чрезвычайно вяло даже в таких городах, как Петроград. Везде

[1]) Пост. VIII Всер. Съезд. Сов. ст.V, п. «в». — СУ, 1921 г., № 1, ст. 1. Пол. о сов. городов § 16. ВС, 1923 г., № 8—9, стр. 132, см. сообщ. о деятельности советов Псковской губернии.

[2]) Пол. о советах городов §§ 24—31.

одна и та же картина: формально образованные секции «несмотря на ряд принимаемых мер со стороны секретариата гор. совета» фактически функционируют очень слабо; заседания их бывают редко; очень часто они не могут состояться в виду неприбытия членов; работа иногда не выходит из подготовительной стадии выборов бюро, образования подсекций, установления общего плана деятельности и т. п. В отношении гор. советов одной из губерний (по близости от столицы), в одном из обозрений местной жизни, помещенном в официальном органе НКВД, прямо говорится, что все городские советы этой губернии, кроме одного, существуют на бумаге, а не на деле и «несмотря на неоднократные напоминания со стороны губернского органа о принятии энергичных мер... продолжают спать мертвым сном»[1]).

Если теперь городские советы и имеют какое-либо значение в общей схеме советского управления, то лишь в качестве избирательных коллегий для выборов членов ГИК-а и ВЦИК-а и как аппарат агитации и осведомления, для чего, между прочим, особо рекомендуется устраивать их заседания «по возможности ближе к трудящемуся населению — на фабриках и заводах»[2]). «Восстановление» городских советов привело по существу к законодательному погребению признанных за ними конституцией функций активного управления. По последнему «Положению» получили призрачно-декоративное бытие те гор. советы, которые раньше совсем не возникали, или возникнув скоро закрылись, но вместе с тем также призрачно стали существовать и те из них, которые раньше принимали действительное участие в управлении городом.

В отличие от судьбы «съездов советов», значение сельских и городских «советов», в качестве распорядительных органов общественного управления, было погашено без пере-

---

[1]) ВС, 1923 г. № 8—9, стр. 131, 156—158, отд. «На местах». Сообщ. из губерний Петрогр., Псковск., Вологодской. Общие сведения о положении гор. сов. в Псковск. губ. см. *Н. Лиллонсон*: «Работы Псковского Горсовета за первое полугодие 1923 г.».

[2]) Пол. о сов. гор. § 15.

дачи их полномочий их же ИК-ам; вместе с тем они утратили и свои исполкомы.

§ 6. Централизация местного советского строя через систему субординации их исполкомов и президиумов. Как это ни покажется с первого взгляда странным, но и в местном строе «республики советов» не правят советы ни городские, ни сельские, не правят и «съезды советов». Дела с самого начала оказались в руках ИК-ов и их президиумов. На этих немноголюдных и компактных ячейках и начала впервые строиться централизация советского управления, которая в своем последовательном развитии перешагнула, в конце концов, и через них. Для того, чтобы можно было в полной мере подчинить ИК-ы и их президиумы центру, необходимо было предварительно освободить их от всякой зависимости от советов и съездов советов. Это и было достигнуто. Самое же превращение ИК-ов и президиумов в органы центра было создано подчинением каждаго из них вышестоящему ИК-у в порядке инстанций и всех вместе ВЦИК-у, его Президиуму и СНК[1]).

Как ни стараются преданные идее советовластия юристы выставить местный советский строй в качестве такого, где «демократизм сочетается с началом необычайно глубоко идущего самоуправления»[2]), совершенно очевидно, что последнее не входило в задачи руководителей местной политики советской России, стремившихся устранить раздробленность власти и подчинить центру губернии и уезды, считавшие себя в первую пору революции на положении независимых республик. Самоуправление немыслимо 1) без установления некоторой самостоятельной сферы компетенции и 2) без обеспечения независимости личного положения работников соответствующих учреждений. И то и другое не могло быть допущено в интересах направления работы всех местных советов «в русло единой советской работы[3]).

[1]) Пост. VII Всер. Съезда Советов ст. V, п. 1. СУ, 1919 г. № 64, ст. 578.

[2]) *М. Рейснер*, Государство буржуазии и РСФСР, Госиздат. 1923 г., стр. 369.

[3]) См. *М. Владимирский*, Организация советской власти на местах. Москва, 1919 г., стр. 53.

Что касается компетенции местных советских учреждений, то здесь наиболее характерным является отсутствие у всех советов и ИК-ов какой-либо самостоятельной сферы деятельности по отношению к вышестоящим учреждениям. Последним принадлежит право «руководства, направления, объединения» деятельности всех органов, функционирующих в границах подведомственной им территории, — для чего могут издаваться соответствующие инструкции и распоряжения. Они же обладают полномочием отменять и изменять все постановления нижестоящих учреждений и притом без ограничения оснований отмены. Последняя оказывается допустимой не только в случае противоречия распоряжения закону или постановлениям выше стоящих административных учреждений, но и в случае признания его просто нецелесообразным со стороны самого органа, рассматривающего дело. Для ГИК-а обязательны все постановления не только СНК-а, но и отдельных Комиссариатов[1]). ГИК-у принадлежит «направление и объединение» деятельности всех советских органов, действующих в пределах губернии[2]), УИК-у — в пределах уезда[3]). ВИК «подчинен» указаниям УИК-а, а сельский исполком или председ. сельского совета — подчинен указаниям ВИК-а[4]). ВИК разрешает жалобы на действия и распоряжения сельского совета, УИК в праве отменять распоряжения всех ниже его стоящих в уезде органов, ГИК может отменить и изменить также распоряжения всех УИК-ов и городских советов. Постановления же самого ГИК-а могут быть отменены Президиумом ВЦИК-а и СНК-а[5]). Нет такого распоряжения ИК-а, по поводу которого ему не могло бы быть преподано предварительное указание высшего органа относительно образа действия, и которое впоследствии не могло бы быть пересмотрено тем же высшим органом.

---

[1]) Пост. VIII Всер. Съезда Сов. IV, 3.

[2]) Пол. о губ. съезд. §§ 20, 39.

[3]) Пол. о уезд. съезд. § 12.

[4]) Пол. о Вол. съезд. § 12: Пол. о сельск. сов. § 14.

[5]) Пол. о Вол. съезд. § 17; Пол. об уезд. съезд. § 17; Пол. о губ. съезд. § 24; Пост. VIII Всер. Съезда Совет., СТО IV п. 1.

Теоретики советской системы усматривают особое доказательство широты полномочий местных советов в том, что компетенция их определяется не «мелочным перечнем» «возложенных» на них дел, а общей формулой, которой им предоставляется рядом с проведением в жизнь постановлений выше стоящих органов также «принятие всех мер к поднятию соответствующей местности в культурном и хозяйственном отношении» и вообще «разрешение всех вопросов, имеющих чисто местное значение»[1]). Формула эта из конституции почти трафаретно переписана во все положения о местных органах[2]). Но именно в этой неразграниченности компетенции высших и низших органов, когда они призываются ведать одними и теми же вопросами, кроется причина несамостоятельности, связанности и скудости полномочий учреждений местных по отношению к центральным вообще, и более мелких местных по отношению к более крупным в частности. При таком положении дела деятельность каждого ИК-а оказывается в полной зависимости от воли вышестоящего его учреждения. Он может действовать лишь в согласии с ранее изданными со стороны последнего распоряжениями, может самостоятельно решать лишь то, что пока еще оставалось не урегулированным, или делать то, что ему прямо поручено, опасаясь при этом каждый раз, что его распоряжение может быть отменено, как «неудобное».

В качестве противовеса этой тягостной связанности и как глухой отголосок воспоминаний о былых «вольностях» советов и исполкомов, ГИК-ам предоставлено право приостанавливать проведение в жизнь распоряжений отдельных НК-ов, а УИК-ам — приостанавливать исполнение распоряжений губ. отделов. Однако, право это ограничено «исключительными случаями». Дарованием его вовсе не имелось в виду приостанавливать действие постановлений «общих» в виду непри-

---

[1]) *П. Стучка.* Учение о государ. и конституции РСФСР, стр. 254, 255; проф. *А. Колесников* «Обзор декрета 27 июля 1922 г. и обязат. постановл. в 1922 г.» ВС, 1923 г. № 8—9, стр. 15.

[2]) Конст. РСФСР, ст. 61; Пол. о губ. съезд. §§ 10, 20; Пол. об уезд. съезд. § 3; Пол. о вол. съезд. §§ 17, 20; Пол. о гор. сов. § 13; Пол. о сельск. сов. § 12.

менимости их по тем или другим своеобразным местным условиям подобно тому, как до революции Губернское Правление могло, не приводя в исполнение, делать представление Министру, если в его предписании усматривалось что-либо противное как законам, так и пользам Его Импер. Величества[1]). Теперь право представления может быть использовано лишь при незаконности — «при явном несоответствии распоряжения постановлениям или СНК-а или же ВЦИК-а, а также его Президиума». Для устранения злоупотребления этим правом введена коллективная ответственность всего ИК-а. В случае приостановки распоряжения НК-а, ГИК должен незамедлительно сообщить об этом соответствующему Нар. Комиссару, в СНК и в президиум ВЦИК-а. Последний по рассмотрении дела должен привлечь к судебной ответственности или Народного Комиссара, издавшего незаконное распоряжение вопреки постановления СНК-а и ВЦИК-а, или же всех членов ГИК-а, не пожелавших выполнить законное распоряжение Нар. Комиссара[2]). При приостановке распоряжения какого-либо губ. Отдела УИК-ом дело разрешается на тех же основаниях Президиумом ГИК-а, соответствующим НК-ом и НКВД[3]). Угроза обязательным привлечением «к судебной ответственности» той или другой стороны по существу является, конечно, излишней, потому что обе стороны могут быть невиноваты. Возможно совершенно искреннее заблуждение относительно законности или незаконности того или другого акта. Практически же эта угроза является вполне достаточным средством, чтобы парализовать возникновение попыток неисполнения даже незаконных требований выше стоящих органов власти.

При существующем положении дела, взаимные отношения к нижестоящим ИК-ам и съездам не носят и оттенка отношений органов самоуправления. Это — отношения «подчинения». Из всех функций местных учреждений преобладающее значение получает проведение в жизнь предписаний вышестоящих учреждений.

---

[1]) Пол. о Губ. Упр. ст. 473.

[2]) Пост. VIII Всер. Съезда Совет. IV, 3; Полож. о губ. съезд. § 22.

[3]) Полож. об уездн. съезд. § 13.

«Начальственный» характер имеют и личные отношения членов вышестоящих ИК-ов к членам нижестоящих ИК-ов. Достигается это между прочим системой дисциплинарных взысканий. Президиумы УИК-ов могут налагать дисциплинарные взыскания на членов волостных и сельских ИК-ов, президиумы ГИК-ов на членов волостных и сельских ИК-ов, а Президиум ВЦИК-а и СНК — на членов всех местных ИК-ов, т. е. в том числе и на членов ГИК-а. Карами являются как выговор с опубликованием или без опубликования в печати, так и арест до двух недель[1]). Помимо этого имеются еще особые дисциплинарные суды: Главный и Губернские, которые могут налагать кары и более серьезные, именно — домашний арест от 3 суток до одного месяца, перемещение на другую должность, увольнение от должности, лишение права занимать ответственные должности в государственных органах на срок до 2 лет и возложение обязанности загладить причиненный вред или возместить ущерб. Правом направлять дело в дисциплинарный суд пользуются органы, которым принадлежит право наложения дисциплинарных взысканий, если «по их мнению» это «более соответствует серьезности допущенного упущения или проступка». Поскольку Главный Дисциплинарный Суд состоит из трех лиц по назначению Президиума ВЦИК-а, и его компетенция распространяется на членов Президиума ГИК-а, через него достигается, при разнообразии и тяжести взысканий, подчинение центру лиц, входящих в состав губернских президиумов. Поскольку же губ. дисциплинарный суд состоит из одного члена президиума ГИК-а, из одного члена по выбору ГИК-а и одного из состава местного губернского суда (тоже утверждаемого и отзываемого ГИК-ом), — он оказывается по существу органом ГИК-а и орудием в руках последнего для того, чтобы держать в подчинении членов УИК-ов[2]). В отношении же членов ВИК-ов, как уже отмечалось, прямо говорится, что они находятся в подчинении

[1]) «О дисциплинарных взысканиях за нарушение дисциплины в советских учреждениях» ст. ст. 1, 5. СУ, 1921 г. № 8, ст. 58.

[2]) Полож. о дисцип. судах 7 июля 1923 г. ст. ст. 1—5, 9. СУ, 1923 г. № 54, ст. 531.

у УИК-ов, а сельский ИК или председатель сельского совета — в подчинении у ВИК-а[1]).

Взаимоотношения ИК-ов в губернии слагаются вообще по типу отношений начальства к подчиненным, имеющих место в бюрократическом строе среди органов, находящихся на различных ступенях иерархической лестницы. Так называемые «сессионные» заседания ГИК-ов или «расширенные» заседания уездных и волостных ИК-ов, согласно местной практике, превратились в периодические вызовы председателей нижестоящих ИК-ов и сельских советов «с докладами» в вышестоящий президиум, «по которым дается целый ряд директив и исправлений по работе мест». Для контроля и руководства низших органов, помимо требования периодических отчетов и посылки ревизии, применяется еще система «прикрепления» членов высших ИК-ов к низшим, т. е. попросту говоря ГИК-ы посылают от себя на время лицо с начальственными функциями в УИК, уездный — в волостной, волостной — в сельский совет. При этом в некоторых губерниях соблюдается порядок прикрепления отдельных членов ИК-а при выезде их на места к какому-либо одному определенному району. С выборным характером должностей членов ИК-ов на низших инстанциях, как это можно судить по отчетам с мест, помещаемым в офиц. органе НКВД, считаются очень мало. Если признается нужным, их удаляют с чрезвычайной легкостью *и* заменяют новыми. По указаниям губернских отделов управления или по постановлениям губ. съездов административных работников, время от времени объявляется «пересмотр сельских советов», главным образом их председателей, причем наименее подходящих из них предлагается «заменить», самую же «работу по пересмотру» предписывается «производить в полном контакте» с волостными комитетами и ячейками РКП (Гомельск. губ.); или предписывается «срочно провести кампанию по очистке ВИК-ов и сельских советов от нетрудового элемента и от лиц, замеченных в злоупотреблениях и вообще не отвечающих своему назначению» (Влад.

[1]) Пол. о вол. съезд. § 12; Пол. о сельск. сов. § 14.

губ.), или же предлагается просто «оздоровить ответственный состав ВИК-ов, где это требуется» (Псковск. губ.[1]).

§ 7. Централизация через отделы при ИК-ах. Как ни сильно отразились централистические тенденции на самих ИК-ах, на определении их компетенции и личного положения их членов, еще более сильная централизация шла помимо ИК-ов через организованные при них «отделы», предназначенные для заведывания отдельными отраслями управления. Отделы по существу — учреждения единоличные, хотя при заведующем отделом полагается особая коллегия. Последняя нисколько не связывает заведующего своими решениями. Он может действовать, не спрашивая ее. Ей представляется лишь право опротестовывать распоряжения заведующего, не приостанавливая их[2]).

По первоначальной идее советского устройства ИК-ы должны были объединять в своих руках все без исключения отрасли местного управления. Возникло это исторически в связи с тем, что в первую пору революции, когда каждая губерния жила своей жизнью, местные ИК-ы, подчинив себе все бывшие в губернии учреждения ведомств, создали при себе всевозможные министерства-комиссариаты, замененные впоследствии отделами. В этом стремлении объединить все вопросы местной жизни в одних руках была попытка построить местное управление на совершенно иных началах по сравнению с той раздробленностью правительственной организации, которая была в России до революции, когда на местах были разрозненные и не связанные друг с другом чиновники различных ведомств, считавшиеся только с указаниями центра.

Однако, советские центральные ведомства скоро воскресили традиции прежних министерств и пожелали иметь для каждого свои собственные обособленные местные органы, всецело подчиненные им. Ими и явились, в конце концов, «отделы». Центральные ведомства первоначально пытались добиться подчинения себе местных учреждений путем назначе-

[1]) См. ВС № 8—9, 1923 г. Отд. «На местах», стр. 146, 140, 133 и др.

[2]) Пост. VII Всер. Съезда Советов «О советском строительстве» ст. V. пп. 4—7.

ния особых уполномоченных, путем влияния на назначение служащих, путем непосредственных предписаний ИК-ам, путем бюджетного давления: сокращения смет, угроз закрыть кредит и т. п., пока, наконец, не найден был выход в системе так. наз двойного подчинения отделов ИК-ам и органам центрального управления.

Согласно ей, заведующие отделами избираются ИК-ами, но в отношении заведующих губернскими отделами может быть заявлен отвод соответствующим Народным Комиссаром, а в отношении заведующих уездными — заведующим соответствующим отделом губернского ИК-а. В случае недостижения соглашения дело решается для губернии — Президиумом ВЦИК-а, а для уезда — президиумом ГИК-а. Удаление от должности заведующего губернским отделом может быть произведено ГИК-ом, однако с доведением об этом до сведения того НК-а, в ведении которого находится соответствующий отдел. Для отдельных ведомств устанавливалось и несколько большее влияние на местные учреждения. НК продовольствия имел, наприм., право независимо от утверждения заведующих посылать особых уполномоченных, которые могли приостанавливать постановления местных продовольственных органов. В своей деятельности отдел руководствуется распоряжениями как ИК-а, так и соответствующего НК-а, а равно и выше стоящего отдела; так, например — уездн. земельный отдел подчинен УИК-у, губ. земельному отделу и НКЗ-у. На случай разногласия между распоряжением исполкома и ведомственного органа установлен следующий порядок. Заведующий отделом должен сделать представление в выше стоящий ведомственный орган и ИК. Последний может или сделать представление о необходимости отмены данного распоряжения, не приостанавливая его, или же под коллективной ответственностью всех своих членов (в случае незаконности распоряжения) воспользоваться своим правом приостановки его. В последнем случае оно, конечно, не может быть приводимо в исполнение заведующим отделом[1]).

[1]) Пост. VII Всер. Съезда «О советск. строит.» V, 9; Пост. VIII Всер. Съезда Советов «О советск. строит.» IV, 3; Пол. о губ. съезд. §§ 53—55; Пол. об уездн. съезд. § 13.

Эти права «представления» и «протеста» с их весьма скромным значением, естественно, дают ИК-ам очень мало возможности влиять на дело. Зато система двойного подчинения, вырвав отделы из исключительного ведения ИК-ов, вместе с тем подчиняет их в конечном итоге центру.

НК-ы теперь дают свои распоряжения непосредственно губернскому или уездному отделам, минуя ИК-ы. Губернские отделы точно так же непосредственно делают распоряжения ниже стоящим отделам. Одновременное обращение в президиум ИК-а необходимо только в тех случаях, когда требуется понуждение данного отдела к исполнению, или когда мероприятие требует содействия отделов других ведомств. Отделы также непосредственно могут сноситься со своими народными комиссариатами, уездные отделы при этом должны направлять копии своих сношений в соответствующий отдел ГИК-а[1]). Попытка создать в лице ИК-а такие органы, которые бы на местах руководили деятельностью всех местных учреждений различных ведомств, не удалась. «Через головы ИК-ов» и их президиумов центр получил возможность руководить органами, которые вначале создавались в качестве непосредственно подчиненных ИК-у. Правда, «все крупныя мероприятия» должны вноситься отделами на утверждение ИК-а. Однако, независимо от относительности и неопределенности и этого понятия, данное постановление уже по одному тому не может иметь большого значения, что все «крупные» мероприятия, обычно, заранее регулируются центром или выше стоящим отделом. А против их решения ИК-у чрезвычайно трудно что-нибудь сделать. Местная власть опять раздробилась на ряд ведомственных учреждений, руководимых из центра и непосредственно связанных с ним.

Утратив «руководство», ИК или — точнее — его президиум стал органом «объединяющим» и «согласующим» деятельность отделов, действующих по указаниям центра. В особенности это сказывается именно тогда, когда для работы одного отдела требуется содействие другого, и в частности — милиции.

---

[1]) Пол. о губерн. съезд. §§ 48—59; Пол. об уезд. съезд. §§ 21—27.

Согласование выявляется и в составлении ИК-ом общего бюджета всех отделов, в распределении между ними местных сумм, поскольку, конечно, расходы отделов не покрываются прямыми ассигнованиями из центра, а также в праве ГИК-а производить некоторые передвижения отпущенных по общегосударственному бюджету кредитов из смет одного ведомства в другое, не свыше однако 10% сметы каждого ведомства[1]).

Вместе с тем ИК — собственно его президиум — является представителем правительственной власти по отношению к населению. Отделы могут издавать распоряжения и инструкции только по отношению к органам правительственной власти (к ниже стоящим отделам, председателю ВИК-а или сельск. совета), но не по отношению к населению. Издание обязательных постановлений является правом президиумов ИК-ов. Отделы могут делать лишь представления президиумам о необходимости издания того или другого обязательного постановления. Президиумам же (или в отдельности их председателям или их заместителям) принадлежит право наложения административных взысканий за нарушение обязательных постановлений (до 300 руб. золотом или 3 месяц. принудительных работ). Впрочем, пользование этим правом ограничено лишь месячным сроком по обнаружении проступка, после чего преследование виновного должно быть возбуждено уже в судебном порядке[2]).

Однако, при установлении объединительной роли ИК-ов и их президиумов, было бы совершенно ошибочно представлять дело таким образом, что чисто местный выборный орган с решающими функциями объединяет работу низших исполнительных инстанций органов центральной власти. Заведующими отделами, в действительности, по большей части явля-

[1]) Пол. о губ. съезд. §§ 39, 29. Пол. об уезд. съезд. §§ 15, 23.

[2]) «Положение о порядке издания обязат. постановлений и о наложении за их нарушение взысканий в администр. порядке, ст. ст. 1, 2, 5, 8, 9. СУ, 1922 г. № 42 ст. 603». Об изменении пункта «а» ст. 2 Полож. о порядке издания обязат. постан. СУ, 1923 г. № 3, 56. ст. Г. *Португалов*, «Административные взыскания», ВС, 1922 г. № 3, стр. 14-17. *А. Колесников*, «Обзор декрета 27 июля 1922 г. и обязат. постан. в 1922 г». ВС, 1923 г. № 8—9, стр. 15.

ются сами члены ИК-а. В виду этого большинство членов последнего оказывается вместе с тем и обыкновенными чиновниками центральной власти, утвержденными ею в их должностях и зависящими от нее. Некоторым образом вневедомственную роль играл раньше президиум ИК-а. Но в отношении его все сильнее и сильнее сказывается тенденция сделать и его ведомственным органом НКВД. Во второй половине 1923 г. была произведена интересная реформа уездных и губернских «отделов управления» в том направлении, что одна часть прежних их дел, — именно: милиция, уголовный розыск и заведывание местами заключения, оставлена в ведении особого «административного» отдела, а другая — наиболее важная — передана непосредственно президиумам. Это — функции по организации нижестоящих советов и исполкомов (т. е. выборы, созыв их и пр.), а также по руководству и инструктированию их. Дела этого рода находятся в ведении НКВД, и президиумы теперь в отношении их являются местными органами именно данного комиссариата, всецело подчиненными его указаниям[1]). Сохранив некоторые надведомственные функции, президиум сам начинает попадать в русло ведомственной зависимости.

Члены ИК-а по одиночке превращаются из представителей местных советов в обыкновенных ведомственных чиновников отдельных НК-ов. Происходит поглощение ИК-ов отделами. И сам ИК в целом становится чем-то в роде местной чиновничьей междуведомственной комиссии для того, чтобы по мере возможности сглаживать обычные взаимные ведомственные трения и «единым фронтом» выступать в отношении к населению.

§ 8. Распределение дел между местными органами. Вслед за установлением взаимоотношений отдельных категорий органов советского аппарата (советов, ИК-ов, президиумов) и их значения в общей системе административного устройства, для уяснения общей схемы работы местных учреждений необходимо несколько остановиться на распределении дел между

[1]) Пост. ВЦИК-а 3 ноября 1923 г.; Изв. ЦИК-а № 253 Отчет о заседаниях 2 сессии ВЦИК-а. — Изв. ВЦИК-а 1923 г. № 146.

органами: 1) центральными и местными вообще и 2) между местными органами различных ступеней административных делений. В результате шестилетнего функционирования советской власти оно начинает намечаться лишь в общих чертах. Мешают «общие широкие формулы» определения полномочий и общая система субординации, при которой компетенция низшего органа поглощается компетенцией высшего.

Можно, однако, установить, что при разграничении компетенции центральных и местных органов, часть дел, носящих по преимуществу общегосударственное значение, не была передана в заведывание общих местных советских учреждений. Таковы — дела комиссариатов: Иностранных Дел, Внешней Торговли, Путей Сообщения, Почты и Телеграфов и Комиссариата по Национальным Делам. Для них по мере надобности создаются особые учреждения вне непосредственного подчинения губернским органам. Несколько обособленное положение заняли после учреждения прокуратруры и органы юстиции. Прокурор стал лицом, назначаемым и увольняемым от должности из центра[1]). Отдел юстиции больше не входит в число отделов при ГИК-е, хотя на открытых очередных заседаниях последнего прокурор принимает участие наравне с другими заведующими делами[2]).

Что касается круга дел, подлежащих ведению собственно местных учреждений различных ступеней, то он постепенно суживается при переходе от более крупных административных делений к более мелким. При ГИК-е все НК-ы, за исключением указанных выше, имеют свои отделы, а именно, в настоящее время имеются отделы: 1) административный, 2) военный, 3) финансовый, 4) политический, 5) земледелия, 6) народного образования, 7) труда, 8) социального обеспечения, 9) здравоохранения, 10) местного хозяйства, 11) РКИ и 12) статистический. При УИК-е до последнего времени имелись те же самые отделы за исключением трех: РКИ, политического и статистического. В 1923 г. было произведено, с целью сокращения штатов, слияние уездных отделов народного об-

[1]) Полож. о прокур. надзоре ст. 5. СУ, 1922 г. № 36, ст. 424.

[2]) Полож. о губ. съездах §§ 62, 21.

разования, здравоохранения, социального обеспечения и коммунального — в один с сохранением в нем соответствующих отделений. В ВИК-е уничтожены все отделы. Три члена его распределяют между собою ведение всей текущей работы по делам: а) земельным, б) культурно-просветительным и здравоохранения и в) военно-трудовым. Председатель ведает делами общего управления. В сравнении с уездным управлением здесь не имеется функций отделов финансового и коммунального хозяйства. Если в заштатных городах образуются собственные ИК-ы, то они в общем приравниваются к волостным — с тем, однако, отличием, что им не передаются дела военно-трудовые, а вместо земельных поручаются коммунальные; самое образование отделов здесь не обязательно, а факультативно с утверждением ГИК-а. В сельских советах также никаких отделов не образуется, и исполнение предписаний органов высшей власти лежит на одном председателе[1]).

Из общего числа инстанций городские учреждения всех губернских и уездных городов не играют почти никакой роли в местном управлении, поскольку они лишены своих ИК-ов и президиумов. Основное руководящее значение имеют органы губернские и уездные. Они руководят ниже стоящими учреждениями. Волостные же и сельские несут почти исключительно исполнительные функции. Только губернским и уездным инстанциям присвоено право издания обязательных постановлений; в их руках находится полиция, называемая «милицией». При ГИК-е имеется, кроме того, отдел «политической» полиции — (ГПУ), учрежденной для борьбы с контр-революцией, бандитизмом, шпионажем, для охраны границы государства, а также железнодорожных и водных сообщений[1]). ГИК-у, — фактически его президиуму, — принадлежит, помимо общего руководства уездными и др. губ. органами, также

---

[1]) Пол. о губ. съезд. § 52. Пол. об уезд. съезд. § 20. Пол. о вол. съезд. §§ 14, 18—23. Пол. о гор. сов. § 10. Пол. о сел.сов. §§ 14, 15. Пост. ВЦИК-а 1923 г. 3 ноября — Изв. ЦИК-а, 1923 г. № 253.

[2]) Пол. о раб.-крестьянск. милиции. СУ, 1920 г. № 79, ст. 371. Пол. о НКВД (куда входит Главн. Упр-ние Милиции) §§ 6—27, 39—45. СУ, 1922 г. § 33 ст. 386. Об упразднении ВЧК. СУ, 1922 № 16 ст. 160.

право разрешения целого ряда важнейших местных вопросов: объявление в «исключительных случаях» губернии на военном положении, утверждение и отозвание народных судей и следователей, сдача в аренду предприятий, утверждение производственных планов и смет предприятий губернского значения и пр. В особенности существенны его права в области финансовой: им производится распределение местных расходов и доходов на губернские, уездные и городские, ему принадлежит право установления местных налогов и сборов, раскладки местных налогов между уездами, право возбуждать ходатайства о субсидиях из общего государств. фонда и распределения их, и, наконец, право окончательного составления общегубернской сметы. Уезды и города представляют только проекты смет, которые могут быть изменены ГИК-ом[1]). УИК-ы по указаниям губернского ведут непосредственно административную работу, действуя через подчиненных им председателей ВИК-ов и сельских советов.

Низовой волостной и сельский аппарат доселе самостоятельной роли в местной жизни не играл. Только теперь начинают приступать к созданию особого волостного бюджета, чего не было раньше. Раздаются голоса за расширение полномочий ВИК-ов в смысле предоставления им ограниченного права издания обязательных постановлений. Вместе с тем в отдельных местностях ведется работа по укрупнению волостей, с конечной целью замены деления губернии на уезды делением ее на районы или округа, как средние территориальные единицы между уездами и округами[2]). Смысл этой реформы заключается в стремлении оживить деятельность волости и вместе с тем сократить число советских служащих в виду острого недостатка средств. Но этим только значение ее не исчерпывается. Для советской власти вообще представляется неудовлетворительным состояние «низового аппарата», где коммунисты все еще остаются в меньшинстве. Этим объясняется и совершенно подчиненный характер волостного

[1]) Пол. о губ. съезд. §§ 23, 26—30.

[2]) Изв. ЦИК-а 1923 г. № 146. ВС, № 8—9 1923 г., стр. 129, 130, 139, 145, 146 и др.

и сельского управления и практикуемое в последнее время назначение УИК-ом секретарей ВИК-а, обученных на особых курсах[1]) и предназначаемых, видимо, для руководства председателей Волисполкома, а равно и стремление к «укрупнению» волостей. С точки зрения советских деятелей «политическая задача руководства пролетариата крестьянством уже не находит своего необходимого отражения в существующих формах управления из уездного города волостными и сельскими советами», а потому и предоставляется необходимым вместо уездов образовать районы «с сильным пролетарским центром», которые и должны «руководить системой волостей с крестьянским населением»[2]). Сложнейший для советской власти вопрос о «смычке» между городом и деревней еще не находит себе разрешения как в экономической, так и в административной сфере.

§ 9. Общая характеристика современного местного строя. Несмотря на все еще продолжающиеся изменения в местном управлении Советской России, несмотря на некоторую незавершенность эволюции, можно считать достаточно определившимся основной тип местных учреждений РСФСР.

Ни о каком подобии английско-американской системе самоуправления, конечно, не может быть и речи, потому что в применении к советам и ИК-ам вообще не может быть речи о самоуправлении. И если в Англии рядом с самоуправляющимися единицами не имеется представителей центральной власти, то в Советской России на ряду с советами они оказались излишними просто потому, что сами местные советские учреждения стали прямыми органами центральной власти. Невозможно сравнивать советский строй и с строем тех государств, где на местах рядом с представителями центральной правительственной власти действуют выборные органы общественного самоуправления, как это имеется во Франции, Пруссии, или как это было в земских губерниях Европейской России до 1917 г. Органов самоуправления в советской России во-

[1]) См. Полож. о курсах по подготовке вол. секрет. ВС, 1923 г., № 8—9 ст. 152.

[2]) *Н. Левертов.* О расширении прав Волисполкомов. ВС, № 8—9, стр. 63.

обще нет. Имеются только органы централизованного правительственного управления.

В отношении к местному управлению самое наименование строя «советским» должно считаться анахронизмом. Современная Россия уже не «Совдепия» и даже не «Исполкомия», как ее называли некоторые из советских же деятелей[1]). Советы, их съезды, а равно в значительной мере и ИК-ы уже не являются органами, сосредоточивающими в своих руках власть активного управления на местах. В результате постепенного суживания круга правящих коллегий и их числа, большая часть функций осуществляется теперь единоличными администраторами в лице заведующих губернскими и уездными отделами, а также председателями ВИК-ов и председателями сельских советов. Немноголюдные коллегиальные присутствия в виде президиумов и ИК-ов остались лишь в губернском и уездном управлении, и притом, для решения только некоторого ограниченного круга дел. Значение их, как коллегиальных учреждений, постепенно падает. По тексту декретов все эти представители советской власти на местах избираются советами, съездами советов и исполкомами. Поэтому формально вся система может быть охарактеризована, как система «выборного подчиненного» управления, при которой должностные лица избираются населением или общественными организациями, но не обладают по отношению к органам центральной власти 1) ни независимостью своего личного служебного положения, 2) ни какой-либо самостоятельной сферой компетенции, и оказываются всецело подчиненными им. Таково было положение прежних избираемых крестьянами волостных старшин по отношению к земскому начальнику или в Екатерининскую эпоху положение избиравшихся дворянством уездных исправников по отношению к губернатору.

По существу же и эта «выборность» во многих случаях имеет призрачное значение, поскольку выборы происходят под «руководством» являющейся господином положения РКП. Благодаря существующему контакту внутри системы партийных комитетов, на должность не может быть выбрано лицо, совер-

[1]) *М. Васильев.* Организация местной власти. ВС, 1919 г. № 2.

шенно неугодное вышестоящим учреждениям, возглавляемым также коммунистами. Система же утверждения заведующих отделами сводит избрание этих руководителей местных ведомственных учреждений к простому праву представления кандидатов местными ИК-ами. Все это окончательно приближает советскую систему «демократического централизма» к обыкновенному «централизму бюрократическому». В «новизнах» советских все явственнее и явственнее начинают слышаться отзвуки старинного управления через подчиненных центру ведомственных чиновников, через подчиненных последним выбираемых отдельными группами населения должностных лиц, через бюрократические комитеты, правления и присутствия, имевшие место ранее в государствах с абсолютистическим строем.

§ 10. Обжалование распоряжений администрации. Было бы ошибочно думать, что столь централизованный советский аппарат действительно способен работать вполне единодушно и точно. При дальности расстояний и затрудненности сообщений, местные учреждения фактически пользуются большею самостоятельностью и независимостью от центра, чем это полагается по законам, и не особенно спешат даже представлять установленные законом сведения о своей деятельности[1]). И если центру в самом начале существования советской власти приходилось издавать декреты о точном исполнении постановлений центральной власти и устранении канцелярской волокиты[2]), то и впоследствии нельзя было обойтись без грозных декретов «Об ответственности ГИК-ов и губ. экономич. совещаний за своевременность ответов на запросы Управления Делами и Секретариата СНК и СТО»[3]), или — в самое последнее время с переходом к НЭП-у — без издания особого постановления «О воспрещении местным органам издавать распоряжения, противоречащие основным принципам советской по-

[1]) См. в частности относительно «небрежности» представления сведений об изданных на местах обязательн. постановлениях — в статье проф. *А. Колесникова* «Обзор декрета 27 августа 1922 г. и обязательн. постан. за 1922 г.». ВС, № 8—9, стр. 11.

[2]) Декр. 8 дек. 1918 г.

[3]) СУ, 1922 г. № 45 ст. 555.

литики в области торгового оборота»[1]). Даже в вопросах, касающихся организации местных учреждений, не всегда соблюдались прямые постановления конституции[2]). Решающую роль в этой административной анархии и этом административном произволе играет отсутствие действительной возможности как для правительственных установлений, так и для заинтересованных частных лиц обжаловать незаконные административные акты. Для этого нет соответствующих авторитетных и беспристрастных инстанций. При неограниченности дискреционных полномочий администрации жалобщикам просто опасно поднимать свой голос против притеснений, во избежание новых и к тому же более тяжелых.

Советская власть пыталась было в рамках своего централизованного аппарата создать особый орган для контроля — РКИ, в виде специального комиссариата в центре с «отделами» на местах. Ей поручался как фактический контроль за всеми денежными и материальными операциями госуд. органов, так равно и наблюдение за проведением в жизнь всех декретов и постановлений советской власти. В качестве особого подотдела РКИ было образовано в центре и на местах Бюро Жалоб для принятия жалоб на незакономерность и нецелесообразность распоряжений должностных лиц, на злоупотребления, канцелярскую волокиту, грубое обращение и т. п. Правда, функции Бюро по существу были весьма скромны. Оно могло принять жалобу, произвести по ней расследование, направить дело вышестоящему органу по отношению к тому, на который подана жалоба, и потом давать «на все запросы жалобщика о положении дела» «без промедления самые точные и определенные ответы», словом — обеспечить, что жалоба не остается без движения (как если бы она была прямо подана администрации), и что она будет рассмотрена[3]). Несмотря на

---

[1]) СУ, 1923 г. № 6 ст. 105.

[2]) См. относительно состава гор. советов — *Владимирский*, «Советы, Исполкомы и съезды советов», Выш. II, 1922 г. стр. 17.

[3]) О Центр. Бюро Жалоб и Заявлений при НК-е Гос. Контроля. О местных отделениях Центр. Бюро Жалоб и Заявлений. СУ, 1919 г. № 23 ст. 271 и 272.

чрезвычайную ограниченность этих функций, осуществление их оказалось связанным с чрезвычайными, подчас непреодолимыми затруднениями[1]).

Но, конечно, один комиссариат в центре не мог занять положение высшего контроля по отношению к другим комиссариатам, равно как и один «отдел» на местах по отношению к другим отделам. У РКИ не было никаких средств добиться выполнения постановлений, выносимых Бюро Жалоб. Глухая борьба против РКИ, наконец, нашла себе завершение в «реорганизации» ее, равносильной уничтожению ее прежнего значения «органа контроля»[2]). Она была «освобождена от «документального контроля и от сплошной последующей ревизии доходных и расходных документов всех НК-ов», «от наблюдения за отдельными мероприятиями в области финансового управления», «от обязательного производства всякого рода ревизий отдельных сторон деятельности госорганов, возникающих по частным заявлениям и жалобам, а также по сообщениям отдельных наркоматов» и, наконец, «от исполнения специальных обязанностей... по Бюро Жалоб, направленных к защите и охране частно-правовых интересов». Часть финансово-контрольных функций при этом оказалась порученной НКФ-у, а Бюро Жалоб, естественно, повисло в воздухе, и относительно него поручено разработать новое положение. Так кончилась эта очень поучительная история, лишний раз подтвердившая старую истину, что реальный контроль деятельности администрации возможен только со стороны органов, стоящих вне и выше органов контролируемых, и независимых от них. Подчиненные и зависимые учреждения контроля всегда или нейтрализуются до обезличения или выбрасываются, как «инородные тела».

В настоящее время прокуратуре также предоставлено право «обжалования» незаконных административных актов перед высшими административными инстанциями; но при многочисленности судебных обязанностей прокуратуры и при не-

[1]) См. выше статью: «Источники права».

[2]) Пост. ЦИК-а и СНК-а СССР о реорганизации НК-ов РКИ Союзных республик от 7 сентября 1923 г. — Изв. ЦИК. 1923 г. № 202.

многочисленности ее состава, конечно, она в этом отношении сделать многого не может. Уследить хотя бы за главнейшими злоупотреблениями должностных лиц и притом лишь для того, чтобы передать дела о них высшему начальству, прокуратуре просто фактически невозможно. И вместе с тем сохраняется основной недостаток — отсутствие независимого органа, которому всякий мог бы безопасно жаловаться и получить удовлетворение своих законных требований. Остается лишь старый длительный и неверный путь обжалования по начальству, к которому, пренебрегая опасностями, частные лица могут решиться прибегнуть лишь в состоянии отчаяния. Система всепоглощающей централизации неизбежно сопровождается бесправностью и беззащитностью населения по отношению к администрации.

2

ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОЕ ПОЛОЖЕНИЕ

Н. С. Тимашева.

В первые годы существования советской власти понятие исключительного положения отсутствовало в советском праве. Отсутствие это объяснялось тем обстоятельством, что полномочия нормальных административных органов и в особенности органов Чрезвычайной Комиссии в области борьбы с противоправительственными выступлениями и настроениями почитались безграничными. Характерно, что постановление VI Всер. Съезда Сов. от 8-го ноября 1918 г. (СУ, 1918 г. № 90, ст. 908), которое приглашает всех граждан и всех должностных лиц к строгому соблюдению законов РСФСР, и в котором поэтому советские юристы усматривают первую попытку проведения точки зрения революционной законности, допускает отступления от законов (притом отступления в неограниченном масштабе), если они вызваны экстренными условиями гражданской войны или борьбы с контр-революцией. Мало определенности внесли и декреты о местностях, объявленных на военном положении (напр., 4-го ноября 1922 г., СУ, 1920 г. № 89 ст. 454).

Общая тенденция советского законодательства в эпоху новой экономической политики, тенденция к облечению в правовую видимость сохраняемых по существу безграничных полномочий власти, заставила законодателя покончить с вышеуказанной неопределенностью. 8-го марта 1923 г. появилось «Положение о чрезвычайных мерах охраны революционного порядка». При составлении его советские юристы не имели

перед собой, как это нередко бывало в других случаях, готового советского же материала, и им пришлось прибегнуть к широким позаимствованиям из самых одиозных законодательных памятников дореволюционного времени: «Положения о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия» 1881 г. и «Положения о местностях, состоящих на военном положении» 1892 г.

Копируя, в общем, дореволюционное право, декрет 8-го марта 1923 г. как-будто его упрощает. Старое право знало не менѣе 4 типов исключительного положения: 1) и 2) усиленную и чрезвычайную охрану; 3) военное положение и 4) чрезвычайную охрану на железных дорогах. Декрет сводит все разнообразие чрезвычайных мер к двум типам: 1) исключительному и 2) военному положению. Упрощение это представляется, однако, почти что мнимым: ибо, с одной стороны, ст. 9 декрета заключает в себе зародыш развития несколько обособленного типа охраны, применяемого на железных дорогах, а с другой стороны, военное положение декрета выступает в двух разновидностях — менее суровой, применямой преимущественно при борьбе с «врагом внутренним», и более суровой, предназначенной к употреблению на театре военных действий.

Поводы к введению чрезвычайных мер охраны революционного порядка в значительной мере совпадают с теми, которые были известны нашему прежнему законодательству. Согласно ст. 2, исключительное положение вводится: а) в случае контрреволюционных выступлений и иных посягательств на рабоче-крестьянскую власть и ее отдельных представителей, или серьезной угрозы таких выступлений и посягательств; б) в случаях неисполнения или противодействия законным распоряжениям власти со стороны отдельных граждан поскольку эти правонарушения грозят принять массовый характер; в) в случаях массового посягательства на личность и имущество граждан; г) в случаях, когда нормальная жизнь нарушена чрезвычайными стихийными бедствиями и д) как мера перехода к нормальному порядку в местностях, бывших на военном положении. Военное же положение, согласно ст. 3, объявляется: а) когда данная местность становится театром военных дей-

ствий или получает для военных целей особо важное значение и б) в случаях, когда исключительное положение оказалось недостаточным для охраны или восстановления революционного порядка. В этом перечне обращает на себя внимание пункт *д)* ст. 2 и п. *б)* ст. 3, которыми узаконяется старорежимная практика использования военного положения при внутренних волнениях, не находившая себе достаточной опоры в законе.

Определение в законе поводов, при которых допускается принятие тех или иных исключительных мер, имеет практическое значение только в том случае, когда тот же закон устанавливает известные гарантии против произвольного признания властью наличности этих поводов. Отсутствие таких гарантий было, как известно, главным дефектом постановлений дореволюционного права по интересующему нас вопросу. Порок этот в полной мере воспроизводится декретом 8-го марта. Согласно ст. 4 исключительное положение вводится постановлениями ВЦИК-а и СНК по представлению НКВД[1]), а военное положение теми же органами, но по совместному представлению названного комиссариата с Революционно-Военным Советом Республики. Ст. 5 декрета, списанная с закона 29 ноября 1905 года, призванного в свое время к жизни под влиянием стачечного движения, предоставляет ГИК-ам и их президиумам право собственной властью вводить исключительное или военное положение в случаях, когда отсутствует возможность снестись с центральной властью, или когда ход событий не допускает никакого промедления в принятии мер чрезвычайной охраны, — конечно, с последующим докладом подлежащим органам верховного управления.

Ясно, что в описанном порядке никаких гарантий против произвольного введения чрезвычайных мер не заключается. И если режим 1906—1917 г.г. не допускал по этому вопросу контроля, хотя и мог бы его установить в виду наличности Государственной Думы, то режим 1923 г., как и самодержавный режим конца XIX века, просто не способен ввести его в меха-

---

[1]) Исключительное положение на железных дорогах вводится по совместному представлению НКВД и НК-а путей сообщения.

низм исключительного положения, в силу отсутствия какого бы то ни было органа, могущего иметь свое независимое мнение.

Резюмируя вышесказанное, мы приходим к следующему положению: *чрезвычайные меры по декрету 8-го марта, как это имело место и по дореволюционному законодательству, принимаются тогда, когда это будет признано нужным высшими административными органами.*

Согласно ст. 6 декрета, чрезвычайные меры вводятся во всех случаях на срок до 3 месяцев. Продолжение их, а равно досрочная отмена их проводится в том же порядке, который принят для их введения. Весьма характерное для советской законодательной техники постановление заключается в ст. 19 декрета. Согласно этой статье, в местностях, объявленных на военном положении в его квалифицированной форме, по прекращении военных действий *автоматически* устанавливается порядок управления через военно-революционные комитеты (т.е. военное положение менее суровой формы). По существу дело идет о превращении командующего армией из лица, стоящего *над* военно-революционным комитетом, в одного из членов последнего, т.е. в *подчиненное ему лицо*. Ясно, что такое превращение не может произойти автоматически, без приказа о сдаче власти командующим армией и приказа о принятии ее в.-революц. комитетом.

Содержание чрезвычайных мер всех типов сводится: 1) к передаче административных функций в руки более крепких, нежели нормальные, органов; 2) к расширению полномочий административных органов и 3) к установлению или развитию исключительной подсудности.

1. В первом отношении, при введении исключительного положения, вся власть, предоставленная исполнительным комитетам всех рангов, передается их президиумам (ст. 12). При этом президиум ВЦИК-а может, по представлению СНК-а, назначить для председательствования в президиуме ГИК-а своего уполномоченного. Президиум ГИК-а назначает[1]) своих уполномоченных для председательствования в УИК-ах и ВИК-ах.

[1]) Такое назначение, судя по тексту «Положения», представляется не правом, а обязанностью Президиума ГИК-а.

При введении военного положения в менее суровой форме, исполнительные комитеты устраняются вовсе и заменяются назначенными или утверждаемыми ВЦИК-ом революционными военными комитетами, в которые, на правах члена, вводятся командующие вооруженными силами в районе действия военного положения. В особом примечании оговаривается право ВЦИК-а составить революционный военный комитет, частично или полностью, из лиц, не входящих в состав исполнительного комитета. — Здесь, как-будто, предусматривается случай восстания той или иной местности во главе со своей советской организацией. — Наконец, в местностях, входящих в состав театра военных действий, проведение исключительного положения возлагается на командование вооруженными силами, которому подчиняются все местные революционные военные комитеты (ст.ст. 13, 15 и 17).

О структуре особых органов для проведения чрезвычайных мер на железных дорогах декрет умалчивает.

Чрезвычайные органы, предусматриваемые декретом, как две капли воды похожи на органы, функционировавшие при проведении дореволюционной усиленной или чрезвычайной охраны и военного положения. Особоуполномоченные ВЦИК-а и свыше назначенные революционные военные комитеты — это прежние «главноначальствующие», а уполномоченные ГИК-ов на местах мало чем отличаются от лиц, особо назначенных главноначальствующими с подчинением им определенных местностей.

2. Расширение полномочий административных органов, при введении чрезвычайных мер охраны революционного порядка, регулируется статьями 14 и 16 декрета. При введении исключительного положения, президиумам ГИК-ов предоставляется: а) издавать обязательные постановления по предметам, относящимся к охранению государственного (почему не революционного?) порядка и безопасности; б) устанавливать административные взыскания за нарушение таковых в виде лишения свободы на срок не свыше 6 месяцев, или денежного штрафа до 5.000 р. золотом; в) высылать из пределов губернии или отдельных ее пунктов лиц, признанных опасными для общественного

порядка, или же высылать таковых лиц в определенные места губернии без права самовольного передвижения и г) приостанавливать действие предприятий, общественных и частных учреждений, а также приостанавливать действие правил об обществах, союзах, собраниях, съездах и печати. Полномочия эти по существу так широки, что дальнейшее их развитие при введении военного положения, если не считать мер чисто военного значения (реквизиция имущества, запреты вывоза, мобилизация) сравнительно невелико. Оно сводится по существу к повышению санкции за неисполнение обязательных постановлений: в силу п. *б)* ст. 16 административные взыскания при военном положении могут доходить до лишения свободы до 6 месяцев или принудительных работ без лишения свободы до 12 месяцев, или денежного штрафа до 50.000 р. золотом или конфискации всего или части имущества, или административной высылки. Интересно отметить, что до революции даже при наличности военного положения административные взыскания не могли превышать заключения на 3 месяца или денежного штрафа в 3.000 рублей.

Сравнение заключающихся в статьях 14 и 16 перечней с соответствующими перечнями наших дореволюционных законов приводит к заключению, что советский декрет значительно лаконичнее своих предшественников. Это объясняется причинами двоякого рода. Прежде всего, повторяя почти дословно некоторые пункты законов 1881 г. и 1892 г., декрет в других случаях обобщает постановления последних и тем расширяет пределы полномочий органов администрации. Так, положение 1881 г. говорило о закрытии сроком на 1 месяц учебных заведений; этого правила в декрете нет, но только потому, что в силу п. *д)* ст. 14 допускается приостановка действия всяких вообще общественных и частных учреждений. Отмеченному постановлению принадлежит, быть может, и гораздо более глубокое значение: при невыдержанности советской терминологии, под общественными учреждениями можно понимать и профессиональные союзы и даже самые советы — значит, при упомянутом выше казусе восстания местных советов против центра закрытие может коснуться и последних. Ясно, что при таких

условиях становятся излишними специальные правила, аналогичные довольно сложным постановлениям положения 1881 г. по вопросу о вмешательстве проводящих его административных властей в деятельность органов местного самоуправления.

Другая причина сравнительной лаконичности декрета 8-го марта заключается в том, что многие полномочия, которые при старом режиме предоставлялись администрации лишь по случаю введения исключительного положения, теперь являются нормальными. Сюда принадлежит, напр., бросающееся в глаза отсутствие постановлений, расширяющих полномочия администрации в области обысков и арестов. Воспроизведение соответствующих постановлений законов 1881 и 1892 г.г. было бы равносильно заявлению, что в нормальных условиях произвольные обыски и аресты в советской России не допускаются. А такое заявление в виду наличности ГПУ оказалось бы в слишком явном противоречии с действительностью.

3. Система исключительной подсудности развита в декрете 8 марта сравнительно слабо, во всяком случае значительно слабее, нежели в дореволюционном праве. Кроме передачи на административное рассмотрение дел о нарушениях обязательных постановлений, изданных на его основании, декрет знает только *факультативную* передачу особо учреждаемым революционным трибуналам (с правами военных) отдельных дел, или целых их категорий, притом как из числа предусмотренных общими законами, так и из числа только что указанных нарушений административных постановлений. Подсудность дел революционным трибуналам устанавливается, однако, только при провозглашении военного положения.

Относительная мягкость декрета по этому пункту сравнительно со старым правом, которое допускало военную подсудность уже при усиленной охране, а при военном положении устанавливало обязательную передачу целых категорий дел военным судам, объясняется весьма просто: п. *б)* ст. 383 УПК допускает передачу на рассмотрение *любому трибуналу любого дела, ему неподсудного*, особым постановлением Президиума ВЦИК-а, Верховного Суда или прокурора республики (т. е. нар. ком. юстиции). Все значение ст. 15 п. *в)* декрета 8-го

марта сводится к предоставлению передачи дел в военную подсудность местным властям. Постановление это введено в декрет не столько в силу реальной необходимости, сколько в силу инерции руки, списавшей его с законов 1881 и 1892 гг.

Итак, по вопросу о содержании чрезвычайных мер декрет 8 марта 1923 г. тесно примыкает к своим дореволюционным предшественникам, отступая от них: 1) или в смысле неповторения таких норм, которые, в силу общей структуры режима, оказались бы излишними или даже уменьшающими компетенцию власти в деле защиты революционного порядка или 2) в смысле обобщения их постановлений, следовательно расширения их содержания.

Положения 14-го авг. 1881 г. и 18-го июля 1892 г. справедливо почитались русской общественной мыслью весьма яркими проявлениями реакционных тенденций нашего законодательства за последние десятилетия XIX века. Повторение их, и при том с дальнейшими ухудшениями, законодательными актами власти, которая именует себя революционной, дает полное основание утверждать, что эта власть в действительности является носительницей не революции, а глубокой реакции.

3

ПУБЛИЧНО-ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ ЛИЧНОСТИ

Н. С. Тимашева.

§ 1. Принцип равенства. В противоположность большинству современных конституций, конституция РСФСР от 10-го июля 1918 года не провозглашает принципа равенства[1]). Правда, ко времени ее издания уже свыше полугода действовал декрет от 23-го ноября 1917 г. об отмене сословий, декрет, восполнивший единственный пробел в направленной на проведение принципа равенства законодательной деятельности Временного Правительства. Правда, самая конституция ставит себе в качестве одной из задач «полное устранение деления общества на классы» (ст. 3). Но в преодолении классового деления конституция видит лишь некоторый идеал. Для того переходного времени, на который она расчитана, она считается с делением общества на два класса — трудящихся и нетрудящихся. Под трудящимися, диктатура которых ложится в основу всей конституции, ст. 9 признает городской и сельский пролетариат и беднейшее крестьянство. Именно их полномочному представительству — советам рабочих и крестьянских депутатов — должна принадлежать вся власть (ст. 7); только трудящимся предоставляется почетное право защищать революцию с оружием в руках, тогда как на нетрудовые элементы возлагается отправление иных военных обязанностей (ст. 19).

[1]) Ст. 22 конституции признает только расовое и национальное равенство.

Более точное определение разграничения между привилегированным классом трудящихся и подлежащим подавлению классом нетрудящихся заключается в ст. 64 и 65 конституции[1]). Проведение границы встретилось на практике с серьезными затруднениями. Основным из них оказалось то обстоятельство, что, при точном применении ст. 64 названной конституции, отбрасывалось к классу «нетрудящихся» все богатое и среднее крестьянство, постоянно или временно пользующееся наемным трудом. После довольно продолжительного, но весьма неудачного опыта проведения принципа классового деления в деревне, вылившегося в учреждение «комитетов деревенской бедноты», власть принуждена была пойти на уступку и молчаливо признала принадлежность к привилегированному классу «трудящихся» всего крестьянства в совокупности. — В городах постоянно возникал вопрос о классовой принадлежности интеллигенции. Для того, чтобы не допустить участия ее в политических выборах, ст.ст. 64 и 65 нередко подвергали своеобразному толкованию contra legem и признавали «нетрудящимися» всех лиц, прибегавших к наемному труду, хотя бы без цели извлечения прибыли; при этом, как по отношению к интеллигентам, так и по отношению к представителям землевладельческого и торгово-промышленного класса принимали за правило, что классовая принадлежность определяется не условиями быта ко времени выборов, а условиями прошлого, притом неопределенно какого. Необходимо отметить, что частные декреты нередко проводили классовое деление на иных началах, нежели конституция. Так, при установлении в Петрограде осенью 1918 года классового пайка, население было разделено на 4 класса, из коих первые два (тяжелый и легкий физический труд) были признаны «коммунальными», третий (интеллигентный труд) — «акоммунальным», а четвертый (нетрудовой образ жизни) — «антикоммунальным». С этим разделением связывались не только различные получки по пайку, но и всевозможные privilegia odiosa; так, в Петрограде лица, отнесенные к третьему и четвертому классу, могли быть при-

[1]) См. выше статью «Государственный строй».

влекаемы к специальной повинности по погребению умерших от холеры.

Разделение общества на классы трудящихся и нетрудящихся постоянно проступает в советском законодательстве до настоящего времени, и устранение от той или иной функции лиц, не имеющих права избирать и быть избранными в советы, встречается на каждом шагу (см., напр., ст. 11 п. *а*, 15 и 34 п. *в*. положения о судоустройстве 31-го октября 1922 г. или декрет 7-го апр. 1921 г., воспрещающий «нетрудящимся» участвовать в органах потребительской кооперации). Не остается классовая принадлежность без влияния и на уголовную ответственность граждан[1]).

Тем не менее, можно утверждать, что на практике разделение общества на классы трудящихся и нетрудящихся не является резко выраженным ни по категориям лиц, к тому или другому из них относящихся, ни по юридическим последствиям. Такое положение вещей с необходимостью вытекает из основного факта политического быта советской России — замены диктатуры «трудящихся» диктатурой своеобразного социального образования, именуемого коммунистической партией. Самый факт замены никем не оспаривается и в настоящее время открыто признается в официальной печати (см., напр., «Предсъездовую дискуссию», предшествовавшую XII съезду РКП. «Правда», апрель 1923 г.). За последние годы привилегированное положение РКП находит отражение в законодательных актах (в первые годы бытия советской власти такое явление не имело места). Так, по декрету 6-го июля 1922 г., издания центрального и губернских комитетов РКП свободны от цензуры, а, в силу пр. I к ст. 2 инструкции о выдаче разрешений на созыв съездов от 10-го августа 1922 г., правила ее не распространяются на съезды и конференции РКП[2]). Эти легальные преимущества, принадлежащие членам РКП, а равно партийным органам, восполняются весьма значительным рядом преимуществ фактического характера — правом

[1]) См. ниже статью «Уголовное право».

[2]) Ср. также любопытное преимущество для коммунистов по службе в ДСИ (см. ниже статью «Охрана детства»).

на участие во власти[1]), правом на изъятие от многочисленных тягот, падающих на население (так, к членам РКП фактически никогда не применялись весьма обременительные жилищные правила), правом на, конечно, умеренную устную и печатную критику деятельности советских учреждений и т. д. Правам этим соответствуют определенные обязанности, важнейшими из коих являются: а) обязанность строгого следования партийным директивам во всех служебных делах и во всякого рода публичных выступлениях; б) обязанность воздерживаться от образования внутри партии группировок, могущих нарушить ее единство[2]); в) обязанность принимать всевозможные поручения и назначения, исходящие от партийных верхов, как в общем порядке, так и в порядке партийной мобилизации и г) обязанность воздерживаться от участия во всяких общественных группировках, с коими РКП ведет борьбу (особенно в вероисповедных организациях). Совокупность этих, выделяющих членов РКП из массы граждан специальных прав и обязанностей, в связи с замкнутым характером партии (прием производится в довольно сложном порядке, причем нередко прекращается на многие месяцы) и со своеобразным институтом «чистки» (вспоминается известное дореволюционному праву изверженье сословием недостойных членов) заставляет видеть в «партии» не группировку политических единомышленников, а вновь возвысившееся привилегированное сословие, отличающееся от известных дореволюционному праву тем, что оно пополняется не по началу наследственности, а по системе кооптации.

§ 2. Неприкосновенность личности, жилища и имущества. Советская конституция не провозглашает принципов неприкосновенности личности, жилища и имущества. Отрицанье этих принципов новой властью и ее агентами и при том далеко не только по отношению к членам низшего класса «нетрудящихся» было, несомненно, той жизненной сферой, в которой для гражданина с наибольшей ясностью проявилось сопут-

[1]) См. выше статью «Государственного строй».

[2]) См. в «Изв. ВЦИК-а» и «Правде» отчеты о дискуссии, имевшей места в дек. 1923 г. и янв. 1924 г.

ствующее октябрской революции пониженье уровня правоупорядоченности жизни. То положение вещей, которое установилось с первых же дней нового режима, может быть охарактеризовано, как предоставление права производить аресты, обыски и выемки неопределенным органам власти и по неопределенным поводам. Со времени приступа власти к «красному террору» положение это усугубилось предоставлением — опять-таки неопределенным органам — права расстреливать граждан, и притом не только виновных в преступлениях против нового строя, но и просто представляющихся, по своему прежнему общественному положению или классовой принадлежности, опасными для советской власти или, наконец, взятых по тому или иному поводу в заложники. Осуществление этих полномочий понемногу сосредоточилось в руках знаменитой ЧК. Временами власть пугалась той безграничности бесправия, которую она сама же создала, и издавала ограничительные декреты. В качестве таковых можно упомянуть 1) декреты 28-го и 29-го декабря 1917 г., которые пытаются установить, что аресты, обыски и выемки производятся только по ордерам определенных учреждений и должностных лиц, и дать перечень таковых и 2) декреты 6-го ноября и 14-го декабря 1918 г., которые имели в виду внести некоторую определенность в полномочия ЧК и провести принцип подчинения ее СНК. — Декреты эти, а равно их многочисленные повторения, как общеизвестно, остались на бумаге. Практически в 1920 г. большое значение приобретает арест, как мера админ. воздействия в борьбе с трудовым дезертирством (декр. СНК-а от 29-го янв. 1920 г.[1]).

С переходом к новой экономической политике неприкрытое отрицание принципа неприкосновенности личности стало для власти не вполне удобным. В особенности несовместимым с попытками привлечения иностранного капитала оказалось дальнейшее бытие ЧК. Однако, простое упразднение последней и устранение порядков, связанных с ее существованием, по условиям политической обстановки представлялось невозможным. Выход был найден в переименовании. Ст. 1 декрета ВЦИК-а

---

[1]) *Елистратов.* Арест по советскому праву. СП. 1923 г. № 1 стр. 46.

от 6-го февраля 1922 г. постановляет, что ВЧК со всеми ее местными органами упраздняется. Однако, следующие статьи ее возрождают под наименованием Главного Политического Управления и политических отделов при ГИК и уездных уполномоченных. Ст. 7 декрета устанавливает для деятельности нового учреждения нижеследующие правила. При необходимости принятия мер пресечения в отношении лиц, причастных к контрреволюционным выступлениям, бандитизму, шпионству, хищениям на железных дорогах и водных путях, контрабанде и переходу границы без разрешения, агентам ГПУ предоставляется право: 1) без предварительных постановлений или ордеров производить аресты, обыски или выемки в отношении лиц, застигнутых на месте преступления; 2) в остальных случаях — производить аресты, обыски и выемки по специальным постановлениям ГПУ или Полит. Отд. по особым ордерам. Обвинение должно быть предъявлено арестованным не позднее двух недель со дня ареста; не позднее 2 месяцев со дня ареста ГПУ или освобождает арестованного, или испрашивает у Президиума ВЦИК-а разрешение на дальнейшую изоляцию, или направляет дело в суд. — Поскольку декрет 6-го февраля говорит о «дальнейшей изоляции», его постановления получили дальнейшее развитие. Постановлением ВЦИК-а от 10-го августа 1922 г. по отношению к лицам, подвергаемым такой изоляции, введен институт административной высылки и при том в двух вариантах — в форме высылки за-границу или ссылки в определенные местности РСФСР. Рассмотрение вопроса о высылке возложено на особую комиссию при НКВД. Срок высылки не может превышать трех лет. На время высылки высылаемые лишаются активного и пассивного избирательного права. Высланные в определенный район поступают под надзор местных органов ГПУ, указывающих им местожительство в пределах района. — Постановлением Президиума ВЦИК-а от 16-го октября 1922 г. права комиссии по административной высылке расширены в двояком направлении: 1) ей предоставлено не только высылать «социально-опасных» лиц, но и заключать их, сроком до 3 лет, в лагерь принудительных работ, и 2) воздействие комиссии распространено: а) на

деятелей антисоветских политических партий и б) на лиц, дважды судившихся (значит, быть может, и оправданных!) за некоторые тяжкие преступления, предусмотренные УК.

Внесудебное воздействие на личность остается, таким образом, известным и праву эпохи новой экономической политики. Фактически такое воздействие имеет место в гораздо более широких пределах, нежели это очерчено в законе. Заместитель народного комиссара юстиции Крыленко в одной из своих статей прямо признает, что «чрезвычайная комиссия (характерно, что он так именует ГПУ-е) с исключительным упорством отстаивает свои прерогативы и страдает в этой области рецидивами и до сих пор»[1]). Необходимо, впрочем, отметить, что право внесудебной расправы, при том вплоть до расстрела, признает за ГПУ-м и действующий закон: право это предоставлено ему ст. 1 цитированного октябрьского декрета по отношению к лицам, взятым с поличным на месте преступления при бандитских налетах и вооруженных ограблениях.

При таких условиях весьма мало значения имеет то обстоятельство, что, в силу ст. 5 УПК, никто не может быть лишен свободы и заключен под стражу иначе как в случаях, указанных в законе и в порядке, законом определенном. Впрочем, примечание к ст. 104 того же кодекса по отношению к арестам, производимым органами ГПУ, отсылает к «особым правилам».

Более глубокими оказались изменения, внесенные новой экономической политикой в области неприкосновенности имущества и жилища. Беспорядочным национализациям, реквизициям и конфискациям эпохи коммунистического эксперимента поставлен известный предел декретом СНК от 17-го октября 1921 г., который установил принцип возмездности реквизиции и применимости конфискации лишь в виде карательной или quasi-карательной меры, правда, подлежащей применению не только в судебном, но и в административном порядке. Следует, впрочем, отметить, что, по многократным разъясне-

---

[1]) СП, 1922 г. кн. III стр. 58.

ниям, помещенным в ЕСЮ[1]), муниципализация городских недвижимых имуществ остается возможною и до настоящего времени.

Что касается неприкосновенности жилища, то в эпоху коммунистического эксперимента это начало отрицалось до конца, что находило яркое выражение в институте вселений и выселений. В настоящее время в это положение вещей внесен некоторый корректив декретом 27-го апреля 1922 г., который воспрещает выселение по постановлению жилищных или иных несудебных органов, а судебное выселение ограничивается случаем хищнического отношения к жилищу или неплатежа квартирной платы. Декрет этот, однако, сохраняет институт вселения в порядке уплотнения. Само собой разумеется, что то нарушение неприкосновенности жилища, которое заключается в в обысках, сохранилось в тех же очерченных выше широких пределах, в коих допускается нарушение неприкосновенности личности.

§ 3. Свобода труда и передвижения. В отрицании неприкосновенности личности, имущества и жилища, а равно свободы печати, собраний и союзов (см. ниже § 4) режим, установленный в советской России, лишь в деталях отличается от порядков, известных всякому деспотически управляемому государству. Характерною особенностью правового строя советской России, связанной с проводившимся в ней коммунистическим экспериментом, было полнейшее упразднение свободы труда и передвижения. Упразднение свободы труда достигло своего кульминационного пункта в установлении декретом 5-го февраля 1920 г. всеобщей трудовой повинности (о которой упоминается, однако, уже в п. *е* ст. 3 конституции 1918 г.), поставившей граждан в положение крепостных государства. В связи с этой повинностью была введена система трудовых книжек, которые, по идее, должны были дать возможность органам власти следить за точным выполнением ее каждым гражданином. На практике введение трудовых книжек оказалось восстановлением строгой паспортной системы, которая,

[1]) См., напр., №№ 19—20 за 1922 г. и № 2 за 1923 г.

впрочем, с первых же лет бытия советской власти настойчиво проводилась частными и местными декретами. Заключающееся в этой системе ограничение свободы передвижения усугублялось многочисленными декретами, ставившими поездки по железным дорогам и вообще пользование путями сообщения (при том даже грунтовыми, поскольку дело идет не о передвижении пешком) в зависимость от разрешения различных органов.

Вся эта система ограничений пала после перехода к новой экономической политике. Трудовая повинность отменена декретом 22-го ноября 1921 г., как не оправдавшая возлагавшихся на нее надежд. В числе имущественных прав, признаваемых за населением РСФСР в силу декрета 22-го мая 1922 г., значится и право организовывать торговые и промышленные предприятия и заниматься дозволенными профессиями. Свобода передвижения в пределах РСФСР (за исключением въезда и выезда на пограничные пункты), намеченная еще постановлением СТО от 20-го июля 1921 г., провозглашена декретом ВЦИК-а от 24-го января 1922 г. и подтверждена постановлением его президиума от 4-го сентября 1922 года. Трудовые книжки и вообще паспорта, в силу декрета ВЦИК-а и СНК от 24-го июня 1923 г., аннулируются с 1-го января 1924 года. Вместо них вводятся удостоверения, выдаваемые в городах и поселках милицией, а в сельских местностях — ВИК-ами.

§ 4. Свобода печати, собраний и союзов. В противоположность умолчанию, характеризующему советскую конституцию по вопросу неприкосновенности личности, жилища и имущества, конституция эта по вопросу о свободе печати, собраний и союзов дает определенные постановления, своеобразные в том отношении, что они не устанавливают того, что предоставляется гражданам, а декларируют, что намерено по соответствующим пунктам делать государство[1]).

а. Вопросу о свободе печати посвящена ст. 14, в силу которой РСФСР уничтожает зависимость печати от капитала и предоставляет в руки рабочего класса и крестьянской бедноты

[1]) См. выше статью «Госуд. строй.»

все технические и материальные средства к изданию газет, брошюр, книг и т. д. Ко времени издания конституции уже 8 месяцев шла ожесточенная борьба власти с печатью. Уже 9-го ноября 1917 г. СНК было предоставлено право запрещать на время или навсегда такие органы печати, которые явно призывают к сопротивлению или противодействию советской власти или к другим преступным деяниям или вызывают беспокойство распространением ложных известий. 31-го декабря 1917 года создан специальный революционный трибунал для печати; одновременно учреждена особая комиссия по делам печати, на которую возлагается привлечение к суду революционного трибунала газет и поддержание пред ним обвинения, а равно временная, впредь до судебного приговора, приостановка их. Еще раньше, а именно 21-го ноября 1917 г. СНК решил ударить по газетам с материальной стороны — в этот день состоялся известный декрет о монополизации объявлений, установивший, что объявления могут печататься исключительно в официальных изданиях. Борьба к осени 1918 г. закончилась фактическим подавлением всякой печати, кроме официальной.

При переходе к новой экономической политике от принципа казенной монополии в области печати пришлось отказаться. Положение вновь возникшей частной печати урегулировано несколькими декретами, из коих важнейшим является «Положение о Главном Управлении Литературы и Издательств» от 6-го июня 1922 г. Учреждение это, имеющее задачей объединение всех видов цензуры, является органом НК Просвещения, но в состав его входят члены, назначаемые по соглашению с ГПУ и Рев. Воен. Советом. Задачей Гл. Упр. Лит. является просмотр всех произведений, изданий, рисунков, карт и т. д., предназначенных к опубликованию, выдача разрешений на право выпуска изданий, составление списков разрешенных к обращению книг и издание инструкций и правил, обязательных по всем вопросам обращения и распространения книг. Запрещены могут быть произведения, заключающие в себе агитацию против советской власти, разглашающие военные тайны республики, возбуждающие общественное мнение

путем распространения ложных сведений, разжигающие национальный или религиозный фанатизм и носящие порнографический характер. От цензуры освобождаются издания Коминтерна, центрального и губернских комитетов РКП и вся партийная коммунистическая печать, издания Госиздата и Главполитпросвета, Известия ВЦИК-а и научные издания Академии Наук. Ведомственные издания освобождаются от цензуры лишь по особому соглашению с Управлением. — Из других декретов, посвященных печати, следует отметить постановление СТО о порядке открытия печатных предприятий от 2-го декабря 1922 г.; ст. 9 этого декрета предписывает на каждом выпускаемом в свет экземпляре издания обозначать разрешение его цензурой.

б. По вопросу о свободе собраний ст. 15 конституции устанавливает, что РСФСР, признавая право граждан Советской Республики свободно устраивать собрания, митинги, шествия и т. п., предоставляет в распоряжение рабочего класса и крестьянской бедноты все пригодные для устройства народных собраний помещения с обстановкой, освещением и отоплением. — Замена диктатуры рабочих и крестьян диктатурою РКП привела к соответственной подстановке в только что приведенном постановлении: практика советской России по вопросу о свободе собраний может быть формулирована таким образом, что никакое публичное собрание, поскольку оно не организуется РКП или близкими к ней лицами с ее ведома, не допускается. Даже закрытые собрания легально существующих научных обществ могут иметь место лишь со специального на каждый раз разрешения власти, каковое разрешение дается далеко не во всех случаях. — Общего декрета, регулирующего право собраний в советской России, не издано. Постановлением Президиума ВЦИК-а от 12-го июня 1922 г. урегулирован только вопрос о созыве съездов и всероссийских или местных совещаний различных организаций, союзов и их объединений. Такие совещания и съезды, хотя бы они созывались по инициативе ведомств, могут иметь место лишь при условии разрешения НКВД или ГИК. Изданной в развитие этого постановления инструкцией по выдаче разрешений на

созыв съездов от 6-го августа 1922 г. установлено, что ходатайство о разрешении должно возбуждаться за месяц до времени созыва, поскольку имеется в виду местный съезд, и за 3, если предстоит съезд всероссийского характера. Ответ НКВД или ГИК — утвердительный или отрицательный — должен воспоследовать в трехнедельный срок со дня подачи заявления. Инструкция не требует мотивировки отказа и не знает способов его обжалования. — Другое частное постановление заключается в циркуляре, изданном в развитие к постановлению ВЦИК-а и СНК от 3-го августа 1921 г. о порядке утверждения и регистрации обществ и союзов (см. ниже п. *в*). Циркуляр этот касается обществ, образуемых студентами высших учебных заведений и научными работниками таковых. Согласно п. 3 этого циркуляра, о собраниях таких обществ, происходящих в стенах высших учебных заведений, обязательно должно быть оповещено правление последнего (каковое правление в настоящее время назначается Главпрофобром). Ответственность за соответствие повестки задачам устава возлагается на правление, которое может и не разрешить собрания. На разрешенное собрание правление имеет право прислать своего представителя, который может закрыть собрание при наличии явного уклонения от повестки, при беспорядках и по требованию президиума.

в. «В целях обеспечения за трудящимися действительной свободы союзов, РСФСР, сломив экономическую и политическую власть имущих классов... оказывает рабочим и беднейшим крестьянам всяческое содействие... для их объединения и организации», — таково бессодержательное постановление ст. 16 конституции. — Это «содействие организации» на практике вылилось в систематическое разрушение всякой организации, не являющейся ветвью РКП или, по крайней мере, не стоящей под ее бдительным надзором. Две категории организаций обращают на себя особое внимание советской власти — политические партии и профессиональные союзы. Общего запрета отличных от РКП политических партий никогда издано не было. Но достаточно упомянуть о таких актах, как декрет 28-го ноября 1917 г. об аресте «членов руководящих учре-

ждений партии кадетов, как партии врагов народа», как постановление ВЦИК-а от 14-го июня 1918 г. о враждебности правых и умеренных с.-р. и об исключении их из состава ВЦИК-а и других советов или как постановление Президиума ВЦИК-а от 16-го октября 1922 г., предоставляющее комиссии при НКВД высылать и заключать в концентрационные лагери деятелей антисоветских политических партий, чтобы иметь право формулировать нижеследующее положение: право советской России не терпит бытия иных политических партий, кроме РКП. Что касается профессиональных союзов, то здесь власть настойчиво проводила принцип недопустимости бытия организаций, параллельных организованным властью «производственным союзам» и возглавляющему их Всер. Центр. Сов. Проф. Союзов; таков, напр., декрет (правда, местного характера) 5-го марта 1919 г., воспрещающий именовать проф. союзами организации, не зарегистрированные в губ. совете професс. союзов. — Самое построение профессиональных союзов по трудовому кодексу 1918 г. весьма далеко от реализации свободы коалиции, так как участие в одном из союзов и притом непроизвольно избранном, а непременно том, к которому приписано учреждение, представляется для всякого служащего или рабочего обязательным. КЗТ 1922 г., повторяющий в ст. 153 вышеприведенное правило декрета 5-го марта 1919 г., этой обязательной приписки не знает. Прогресс, оказывается, однако, малозначительным, если принять во внимание 1) что трудящимся предоставлено только право участвовать или не участвовать в организованном властью производственном союзе, но не право вместо последнего вступить в какую-либо иную организацию, которая, по его мнению, лучше защищала бы его интересы; 2) что только «производственные союзы» имеют право представительства и защиты интересов рабочего класса (ст. 158) и 3) что условия коллективного договора, заключенного производственным союзом, распространяются на всех лиц, работающих в предприятии или учреждении, независимо от того, состоят ли они членами союза или нет (ст. 16).

В проводившийся в период коммунистического эксперимента принцип монополизации общественности за государствен-

ными и полугосударственными объединениями новая экономическая политика пробила некоторую брешь: постановлени м ВЦИК-а и СНК от 9-го августа 1922 г. допущено существование частных обществ и союзов при условии утверждения их уставов властью. Согласно этому постановлению, проекты уставов обществ и союзов представляются в отдел управления ГИК-а, если же предполагается объединение во всероссийском масштабе — то непосредственно в НКВД (ст. 1—3). Комиссариат и его органы не имеют права отказывать в приеме уставов к утверждению и обязаны в месячный срок уведомить учредителей об утверждении устава или отказе в таковом, в последнем случае с указанием мотивов (ст. 5). В утверждении должно быть отказано, если общество по своим целям или методам деятельности противоречит конституции РСФСР или ее законам (ст. 6). Отказ может быть обжалован учредителями в Президиум ВЦИК-а или Президиум ГИК-а, по принадлежности (ст. 7). На НКВД и отделы управления возлагается наблюдение за законностью деятельности обществ и, в частности, за их денежными и хозяйственными операциями (ст. 16). При обнаружении в деятельности общества отклонений от устава, ему должна быть предоставлена возможность принять, в назначенный срок, меры к устранению допущенных нарушений. При невыполнении этих предложений, а равно при обнаружении неправильностей, предусмотренных в ст. 6, НКВД или отдел управления делает постановление о закрытии и ликвидации общества (ст. 11 и 12). — Из изданной в развитие постановления инструкции (от 10-го августа 1922 г.) интересно отметить п. *д*. ст. 1, показывающий, с чем предполагает считаться власть при утверждении уставов обществ: согласно этому пункту, в подаваемых на учредителей анкетах должно быть указано их социальное положение, общеслужебное положение за время с 1914 г., партийная принадлежность и имущественное положение.

§ 5. Выводы. Постановления советского права по отдельным сторонам вопроса о публично-правовом положении личности могут быть сведены к нижеследующим положениям. *Политическая свобода*, т.е. право участия во власти или хотя бы влияния на власть через посредство общественного мнения в

советской России отсутствует в полной мере. *Гражданская свобода*, т. е. признание государством принадлежности личности определенных прав, посягательство на которые органам государства возбраняется (за исключением, конечно, лишения или ограничения их в порядке уголовного правосудия), в советской России эпохи коммунистического эксперимента отсутствует вовсе; в эпоху новой экономической политики возникают некоторые зародыши этой свободы, наиболее явные в области неприкосновенности имущества и свободы труда и передвижения, и весьма слабые в других областях. Улучшение это, однако, настолько незначительно, что форма властвования в советской России должна быть признана *деспотической* в техническом смысле слова. Деспотическое государство со своеобразным сословным укладом — вот окончательная характеристика советской России с точки зрения публично-правового положения личности.

4

ГОСУДАРСТВО И ЦЕРКОВЬ

Н. С. Тимашева.

§ 1. Основные принципы церковного права советского государства. — Переворот 25-го окт. 1917 г. предоставил государственную власть социальному образованию с весьма сложным составом. Несомненно, что одним из аспектов этого, именуемого РКП, образования, является аспект религиозной секты, исповедующей воинствующий материализм в его марксистской разновидности. Правда, этот материализм сознательно и искренно исповедывали, быть может, лишь немногие члены группы; но исповедывали его как раз вожди, что, при авторитарном построении партии, имело решающее значение. Что касается партийной периферии и примкнувших к ней слоев населения, то их явно прельстило этическое учение новой религии, которое они, к тому же, упростили до одной единственной формулы: «все позволено».

Таким образом, воинствующий материализм стал не только исповеданием новой власти, но и живой двигательной силой. Эта сила, естественно, вступила в борьбу с теми силами, которые мешали ее развитию, в особенности с исторически данными спиритуалистическими религиями, а из них в первую очередь с православием: противоречие между словом любви и всепрощения, которое составляет сущность этического учения последнего, и той проповедью ненависти и притом ненависти действенной, которая заключается в вероучении РКП

и которая должна была стать основой нового государства, было совершенно непримиримо.

Новая власть показала, что она не боится осуществлять свои цели «кровью и железом». Не была лишена она физической возможности применить этот метод и при насаждении своего мировоззрения и соотносительном ему разрушении внешних проявлений исторических религий. Но, если не считать некоторых эксцессов, падающих преимущественно на ответственность агентов местной власти, и временного отклонения, приходящегося на период от весны 1922 г. по лето 1923 г., новая власть этим путем не пошла. Она была твердо уверена, что «религия» (она при этом не сознавала, что и ее учение есть своеобразная религия) есть «опиум для народа», что стоит лишить эту религию государственной поддержки и одновременно широко развить деятельность по изобличению гнездящегося в ней обмана, и религия со всеми своими внешними проявлениями падет сама собой; применение же насильственных мер борьбы с «религиозными предрассудками», как показывает хорошо известный опыт французской революции, приводит лишь к фанатизации масс и, следовательно, удлинению борьбы. В силу этих соображений, новая власть в отношении церкви и религии приняла политику, которая может быть формулирована, как *поставление религии в возможно невыгодные условия соревнования с проповедываемым государством антирелигиозным* (как казалось власти) *мировоззрением*. Нельзя не подчеркнуть, что принятие этой политики объясняется исключительно тактическими соображениями, а отнюдь не уважением к принципу, к свободе совести. «Истинная свобода совести есть свобода от религиозных предразсудков», читаем мы постоянно в заявлениях вождей РКП и стоящих к ним идеологически близко лиц[1]).

Как видно из вышеприведенной формулы, политика советской власти имеет положительную и отрицательную стороны.

---

[1]) См., напр., книгу *Гурвича* «История советской конституции», М., 1923 г., в которой доказывается ошибочность постановления проекта конституции, объявившего религию частным делом граждан (стр. 79—80).

Здесь нет возможности останавливаться на положительной стороне, на деятельности по насаждению в массах исповедуемого властью учения. Нет возможности останавливаться и на том отклонении от основной линии, которое характеризует отношение советской власти к православной церкви с весны 1922 г. по лето 1923 г. Это отклонение принимает, с одной стороны, форму прямого гонения на нее, а, с другой стороны, вид попытки создания лже-православной церкви с возведением ее в ранг покровительствуемой для облегчения ей, ставленнице советской власти, победы над ее гонимой соперницей. Эта деятельность не может быть рассмотрена здесь, потому что она протекает целиком в формах факта, а не права. Фактическими, а потому чисто прекарными оказались и преимущества так наз. «живой церкви». С возобладанием вновь в церковной политике центральной советской власти основной линии, эти преимущества немедленно и почти бесследно пропали, что нашло яркое запечатление в § 7 инструкции НКЮ и НКВД от 19 июня 1923 г.[1]), согласно коему «запрещается всем государственным установлениям путем административного вмешательства поддерживать некоторый культ или какое-либо церковное управление в ущерб другим культам или религиозным группировкам»[2]).

Таким образом, в дальнейшем будет рассматриваться только деятельность советской власти, направленная на осуществление отрицательной стороны вышеприведенной основной формулы, иными словами, на ослабление положения исторических церквей (в особенности православной).

§ 2. Отношение государства к церкви, как целому. «Церковь отделяется от государства», гласит ст. 1 декрета СНК-а от 23-го янв. 1918 г. (СУ, № 18 ст. 263). В том понимании, которое дает этой статье советская власть, заключается, однако,

---

[1]) Все сведения об инструкционной деятельности советской власти заимствованы из книги *Гидулянова* «Церковь и государство по законам РСФСР», М., 1923 г.

[2]) Издание этой инструкции, конечно, не гарантирует церковь ни против возможности нового поворота, ни против идущих в нарушение центральных директив актов местной власти.

гораздо большее. «У церкви отнимается юридическая возможность существования», — вот формула, гораздо более точно передающая действительное положение вещей. Отдел культов НКЮ, т. е. основной орган советской власти в ее отношениях к церкви и религии, прямо разъясняет: «Декрет 1918 г. не признает церкви или религ. общества, как юридического института, а допускает существование лишь отдельных религиозных групп граждан. По духу советского законодательства, каждая такая группа — это вполне самодовлеющая церковь, которая может устанавливать собственную жизнь и иметь какие угодно верования, лишь бы при этом не нарушался законный и общественный порядок и не затрагивались права граждан советской России» (разъясн. 25-го авг. 1922 г. № 512). В силу этих соображений, отдел культов приходит к тому выводу, что высшая иерархическая организация церкви, как-то епархиальная или центральная, не подлежат регистрации. А так как, на основании п. 4 инструкции ВЦИК-а о регистрации обществ от 10-го авг. 1922 г.[1]), не зарегистрированные общества объявляются закрытыми, то становится очевидной правильность данной выше формулировки положения.

В более конкретной форме проявилась точка зрения советской власти в циркуляре НКЮ от 18-го мая 1920 г. (СУ, 1920 г. ст. 204), который предлагает всем ГИК-ам прекращать деятельность бывших консисторий, ныне переименованных в епархиальные советы, правления, управления и т. д., как бы они не назывались и к какому бы культу ни принадлежали, всюду, где эти последние ее осуществляют, опираясь на слегка измененные старые законы, и где эти, *воспрещенные ст. 12 декрета*[2]), организации присваивают себе, в качестве юридических лиц, карательные, налоговые, финансовые, хозяйственные и т. п. функции, а равно привлекать виновных к уголовной ответственности. В развитие этого циркуляра, отдел культов разъяснил, что к числу нелегальных объединений относятся и так наз. объединенные советы религиозных об-

[1]) См. выше статью «Публично-правовое положение личности».

[2]) Ст. 12 декрета в действительности такого содержания не имеет (см. ниже § 3).

ществ, незаконно издающие циркуляры; в случае появления таких циркуляров, последние должны быть направляемы к прокурору и в ГПУ (25-го мая 1923 г. № 283). При всяком удобном случае, отдел культов разъясняет, что подчинение отдельных групп верующих, в том числе и священнослужителей, своему епископу является совершенно добровольным, и что, напр., смещение обязательно для священника лишь постольку, поскольку он сам готов ограничить свою культовую деятельность. Прямо незаконным признал отдел культов так наз. «церковную ленту» (сбор, установленный собором 1917-8 г.г.), и именно потому, что он имеет в виду усиление средств общецерковной казны, из коей производится оплата содержания членов высшего церковного управления (18-го дек. 1918 г.).

§ 3. Отношение государства к религиозным обществам. Если советское право не знает церкви, как таковой, то более милостиво оно к мелким церковным ячейкам: ст. 10 декрета 1918 г. прямо упоминает о церковных и религиозных обществах, причем устанавливает, что таковые подчиняются общим положениям о частных обществах и не пользуются никакими преимуществами и субсидиями. Дальнейшие статьи декрета более детально очерчивают юридическое положение таких обществ. В силу ст. 11, они не имеют права принудительного обложения и права наложения взысканий на своих членов. В силу ст. 12, они не имеют права владеть собственностью и не имеют прав юридического лица. Но, в силу ч. 2 ст. 13, именно им передаются в бесплатное пользование здания и предметы, предназначенные специально для богослужебных целей.

На почве этих постановлений оказалось возможным легализировать деятельность приходов. В настоящее время приходы могут существовать на двоякой юридической основе: 1) или в порядке инструкции НКЮ от 24-го авг. 1918 г. об отделении церкви от государства (СУ, 1918 г. № 62 ст. 685), или 2) в качестве религиозного общества, подлежащего регистрации в порядке особой инструкции НКЮ и НКВД от 23-го апреля 1923 г. (Изв. ВЦИК-а 1923 г. № 92). Отличия между обеими формами представляются не слишком значительными:

минимальное число членов «культовой группы» — 20, а религиозного общества — 50; вступить в культовую группу после ее учреждения может каждый гражданин того же вероисповедания, приобретая тем самым право на участие в управлении культовым имуществом; зачисление же в члены общества производится открытым голосованием общего его собрания. Для получения в пользование «культового имущества» как культовая группа, так и религиозное общество должны заключить особый договор с местным совдепом, как представителем государства, достоянием коего, в силу ч. 1 ст 13 декрета 1918 г., стало все имущество существующих ко времени его издания религиозных установлений. Содержание этого договора, согласно § 8 инструкции 24-го авг. 1918 г., сводится к обязательству для принимающих культовое имущество: 1) хранить и беречь его, как «народное достояние»; 2) производить ремонт и вообще связанные с пользованием им расходы; 3) пользоваться им исключительно для религиозных потребностей; 4) иметь постоянно пополняемую инвентарную опись имущества и 5) допускать беспрепятственно во внебогослужебное время уполномоченных совдепа к осмотру и проверке имущества.

Расторжение договоров с группами верующих, согласно постановлению Президиума ВЦИК-а от 23-го марта 1923 г., принадлежит президиумам ГИК-ов. В силу § 4 инструкции 1923 г., расторжение должно иметь место: 1) при обнаружении участия церковной группы в контр-революционных выступлениях[1]) и 2) при обнаружении злоупотреблений церковным имуществом или растраты его. По разъяснению НКЮ, поводом к расторжению договора является и падение числа членов группы ниже установленного минимума.

Итак, приходы существуют не только фактически, но, под вышеуказанными наименованиями, и юридически. Но не велики и не прочны их права. При определении их прав советские власти исходят из того положения, что все имущество, которым они пользуются, является «народным достоянием»,

[1]) В силу ст. 10 приложенного к инструкции 27-го апреля 1923 г. типового договора, поводом к закрытию религиозного общества является и «арест части членов его».

и что приходские организации приравнены к частным обществам и лишены прав юридического лица.

В первом отношении признается допустимым: 1) *закрытие храма* вне условий, указанных выше для расторжения договора, но при условии: а) острого недостатка в данной местности в помещениях для жилищных, санитарных, культурно-просветительных или иных целей, б) фактической возможности использовать для этих целей закрываемый храм и в) соответственности мероприятия запросам «трудящихся масс», выраженным в форме многочисленных коллективных заявлений, резолюций, постановлений съездов и т. д. (инстр. 1923 г. § 4); 2) *использование храма для нерелигиозных целей* без его закрытия (циркуляр НКВД 28-го февраля 1919 г.), каковое использование прямо рекомендуется в тех случаях, когда группой верующих организовано преподавание в храме закона Божия (разъясн. НКЮ 21-го янв. 1922 г. № 38) и 3) *изъятие из пользования верующих отдельных категорий предметов* безотносительно к их религиозному значению; установивший это изъятие декрет ВЦИК-а от 27-го декабря 1921 г. послужил, как известно, поводом к тому обострению отношений между государством и церковью, которое привело к гонению 1922-3 гг.

Во втором отношении можно отметить: 1) недопущение взимания с членов религ. обществ постоянных членских взносов (тип. уст., ст. 7, прим.); 2) недопущение установления хотя бы церковных кар за невзнос установленных религиозн. обществами сборов (цирк. НКЮ 3-го янв. 1919 г. § 14); 3) воспрещение религ. обществам заключать договоры аренды свечных заводов, типографий и т. п. (ст. 15 инстр. 23-го апр. 1923 г.; 4) отклонение ходатайств о возвращении (возможном в условиях НЭП-а) б. церковных домов (разъясн. НКЮ 29-го авг. 1921 г. № 592) и 5) непризнание силы за исходящими от религ. обществ удостоверениями, мандатами и т. п. (цирк. НКВД 15-го авг. 1921 г.).

§ 4. Ограничение проявлений религиозного чувства. При очерченных условиях весьма стесненной представляется внутренняя деятельность легальных религиозных организаций. Советское право этим не ограничивается. В качестве дальнейше-

го принципа его можно установить как *воспрещение всякой публичной религиозной жизни вне рамок приходской деятельности*. Это воспрещение находит свое выражение в трех направлениях: 1) в воспрещении где-либо, кроме храмов, публично выставлять религиозные эмблемы и публично совершать носящие религиозный характер действия; 2) в далеко идущих стеснениях религиозного преподавания и 3) в ликвидации всяких церковных установлений, за исключением переданных обществам верующих храмов[1]).

1. В первом направлении ст. 4 декрета 1918 г. ограничивается установлением того правила, что действия государственных и иных публично-правовых общественных установлений не сопровождаются никакими религиозными обрядами или церемониями. Инструкция 24-го авг. 1918 г. (§ 29) восполняет это правило, прежде всего, воспрещением иметь в вышеуказанных помещениях какие-либо религиозные изображения. Весьма широкое толкование дает понятию публично-правового помещения отдел культов в разъяснении 12-го февр. 1923 г. «При советском строе (это понятие) не может быть определено по случайному признаку юридического собственника. Так, столовыя, рестораны, пивныя, заводы, мастерския и т. д. могут числиться в собственности частных граждан, но применять к ним старые нормы института частной собственности невозможно... Поэтому запрет вывешивать идолы или иконы действует всюду, где применим общественно-организационный (?) труд, где применимы нормы публичного права, а они применимы всюду, где практикуется коллективный наемный труд и публичное, доступное всякому гражданину, пользование теми или иными помещениями».

Инструкция 1918 г. устанавливает, далее, что религиозные шествия, а также совершение каких-либо религиозных обрядов на улицах и площадях допускается лишь с письменного разрешения власти (§ 31). Отдел культов разъяснил дополнительно, что под действие § 31 инструкции подпадают и религиозные шествия с хоругвями и колокольным звоном при похоронах, и

[1]) Соответствующие правила снабжены чувствительными уголовными санкциями (см. ниже статью «Уголовное право»).

дал местным органам директиву не допускать совершения молебнов на рынках и базарных площадях (10-го янв. 1922 г. № 15).

2. По вопросу о преподавании Закона Божия декрет 1918 г. ограничился провозглашением принципа отделения школы от государства и запретом преподавать религиозные вероучения во всех государственных и общественных, а также тех частных учебных заведениях, где преподаются общеобразовательные предметы (ст. 9), но прямо установил, что граждане могут обучать и обучаться религии частным образом (там же).

Если декрет 1918 г. означает только запрещение школьного преподавания Закона Божия[1]), то состоявшимся 13-го июля 1921 г. постановлением ВЦИК-а установлено, что «преподавание вероучения лицам, не достигшим 18-летнего возраста, не допускается; для лиц старше 18 лет могут быть устраиваемы специальные богословские курсы с целью подготовки священнослужителей, но при условии ограничения программы таких курсов специально богословскими предметами». Мысль, положенная в основу этого постановления, ясно раскрывается в нижеследующем ответе отд. юстиции Карельской трудовой коммуны на ходатайство членов междуприходского совета церквей гор. Петрозаводска о разрешении преподавания Закона Божия детям: «Указание на то, что свое высокое признание человек может выполнить только, получив в основу своей жизни евангелие — не основательно... Бесспорно, что преподавание детям Закона Божия влечет за собою затемнение их детских голов; советская власть, на коей лежит воспитание и образование детей, должна оградить их детские головы от наполнения религиозными предрассудками» (Гидулянов, стр. 29).

При действии постановления 13-го июня 1921 г., преподавание Закона Божия допускается лишь лицам старше 18 лет, и притом вне школы, причем от местной власти (а не от общества верующих) зависит предоставить для этой цели здание храма (разъясн. НКЮ 21-го янв. 1922 г.). Что касается упоминаемых в

[1]) Власть постоянно усматривала школьное преподавание Закона Божия и в систематическом преподавании его священником в храме (см., напр., цирк. НКВД 23-го апр. 1921 г.).

постановлении богословских курсов, то учреждение их допускается только в губернских городах и только с разрешения ГИК по соглашению его с НК Просвещения и отделом культов НКЮ (разъясн. 2-го мая 1923).

3. О ликвидации всех церковных установлений, кроме приходских храмов, декрет 1918 г. не говорит ничего. Тем не менее, ссылаясь на него, власть ликвидировала: а) все домовые церкви (в силу того, что учреждения, при коих они состояли, стали сплошь государственными, т. е. несовместимыми с религиозными эмблемами) и б) монастыри (на том основании, что правила о передаче верующим зданий и богослужебных предметов к ним неприменимы). Для избежания ликвидации, многие монастыри сделали попытки перестроиться в трудовые коммуны. Власть скоро раскрыла эти попытки и издала ряд распоряжений, долженствующих их обезвредить. Сюда относятся: а) предписание различать среди монастырского населения «трудовой элемент» и тех, кто эксплоатировал их религиозное чувство (цирк. НКЮ 3-го янв. 1919 г. § 8), каковое различение заостряется в приказ об изъятии из числа членов монастырских коммун б. монашествующих[1]); б) установление правила, согласно коему члены коммуны могут пользоваться храмом по соглашению с местным советом, но извлекать доходов от этих религиозных имуществ, от религиозных обрядов и церемоний не могут, ибо они тогда превращаются из коммуны в общину, живущую эксплоатацией религиозного чувства других граждан (разъясн. 29-го марта 1919 г.) и в) предписание вводить в уставы монастырских коммун правило о допущении в состав членов желающих независимо от их вероисповедания (там же).

§ 5. Положение священнослужителей. К только что рассмотренным ограничениям проявлений религиозного чувства присоединяются мероприятия, направленные к стеснению активного элемента церкви, духовенства. В этом отношении центральное место принадлежит постановлению п. г.) ст. 65 конституции, который лишает служителей культа активного и пассивного избирательного права, и притом независимо от того, при-

[1]) Цирк. НКЗ, сообщаемый у *Гидулянова*, стр. 85 без даты.

надлежат ли они к категории «трудящихся» в смысле ст. 64 конституции, или нет. Лишение политических прав, как таковое, безразличное для духовенства, сопровождается целым рядом ограничений правоспособности[1]), из коих, повидимому, наиболее чувствителен запрет участвовать в органах потребительской кооперации.

Но духовенство не только отнесено к низшему в советской России сословию «нетрудящихся». Оно образует в последнем особо приниженную (в правовом отношении) группу, будучи лишенным таких прав, которые вообще говоря у этого сословия не отнимаются. Еще цирк. НК Просвещения от 3-го марта 1919 г. воспретил лицам, принадлежащим к составу духовенства, занимать какие-либо должности во всех школах. А постановление СНК от 21-го янв. 1921 г. сильно сократило их служебную правоспособность, воспретив им: 1) занимать какие-либо должности по отделам нар. образования, юстиции, земледелия, РКИ, управления и продовольствия; 2) занимать вообще какие-либо должности вне губернских и уездных городов и 3) занимать какие-либо должности, оплачиваемые выше 16 разряда по тарифной сетке.

К этим легальным ограничениям присоединяются умаления правового положения, вытекающие из определенно злостного истолкования в отношении духовенства ряда декретов. К числу таковых относятся разъяснения, что не установлено никаких изъятий для духовенства по трудовой повинности (8-го апр. 1920 г. № 264), и что оно подлежит на общих основаниях воинской повинности (27-го ноября 1922 г. № 680). Ригористически применяются к духовенству правила о совместительстве: таковое почитается данным при назначении служащему в государственном установлении духовному лицу постоянного оклада (денежного или натурой) от верующих (инстр. 1923 г. § 14).

§ 6. Заключение. Представленный выше далеко не полный очерк мероприятий советской власти в отношении к церкви позволяет утверждать, что отрицание свободы совести советскими деятелями далеко не остается мертвой буквой. Церковь,

---

[1]) См. выше статью «Публ.-правовое положение личности».

как таковая, юридически не признается, а ее приходские ячейки подвергаются многосторонним стеснениям — в то время, как для пропаганды материалистического миросозерцания создаются широко разветвленные органы. Церковные общества лишены прежнего имущества, а приобретению ими нового ставятся препоны — в то время, как органы государственной пропаганды обильно снабжаются средствами. Церковь лишена права преподавания своего вероучения детям — в то время, как материалистическое миросозерцание является предметом обязательного преподавания во всякой школе. Служители церкви отнесены юридически к самой низшей группе населения — в то время, как проповедники материализма пользуются всяким поощрением. Это сопоставление дает право сделать вывод, что в Советской республике существует государственная религия (каковой, конечно, является учение материализма), тогда как все противостоящие этой религии вероисповедания, в особенности православное, выступают в положении не то терпимых, не то гонимых.

5

ОХРАНА ДЕТСТВА И МЕРЫ БОРЬБЫ С БЕСПРИЗОРНОСТЬЮ И ПРЕСТУПНОСТЬЮ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ

А. В. Маклецова.

§ 1. Беспризорность и преступность несовершеннолетних в Советской России[1]). Потрясающие размеры, которые получили в Советской России детская беспризорность и преступность под влиянием общей и гражданской войны, распада социальных и семейных связей и голода, определенно признаются самой властью и ее официальными органами. Газета «Правда» (1923 г. № 51) сообщает о семи миллионах беспризорных детей. «У нас», пишет г-жа Крупская, — «зарегистрировано семь миллионов беспризорных детей и подростков, — а в детских домах самое большее помещается 800 тысяч. Куда же девать остальных?» По данным д-ра Л. М. Василевского, к лету 1923 г. одна только Вятская губерния насчитывала 37.500 беспризорных, Симбирская — 46.800, Самарская — 61.600[2]). Московская Чрезвычайная Комиссия по борьбе с детской беспризорностью в своем воззвании о положении детей в Москве говорит: «Десят-

[1]) В связи с общим планом распределения материала в настоящем сборнике в пределы данного очерка не входят следующие вопросы: 1) об опеке над несовершеннолетними, как институте семейного права (кроме специального вопроса о частном патронате); 2) об охране труда несовершеннолетних; 3) об уголовно-правовой охране молодежи. Перечисленные вопросы рассматриваются в соответственных отделах сборника.

[2]) *Л. М. Василевский*: «Детская преступность и детский суд». Тверь, 1923 г. стр. 128.

ки тысяч детей гибнут в буквальном и в переносном смысле этого слова. Целые армии детского пролетариата обречены стоять на границе жизни и смерти, обречены гнить физически и морально» (ст. А. Калининой: «Еще раз о детской беспризорности». Изв. ВЦИК-а 1923 г. № 65). Что касается детской преступности, то, напр., по Петрограду она, по сравнению с 1913 г., возросла в 10 раз. Циркуляр № 36 всем ревтрибуналам (ЕСЮ, 1922 г. № 12, стр. 14) говорит о колоссальном росте преступлений, совершаемых несовершеннолетними, а немецкий автор, имевший доступ к официальным советским статистическим данным, характеризует участие юных лиц в преступности словами «furchtbar», «erschreckend»[1]). Детская преступность не только ужасающе растет количественно, но и качественно принимает особые тяжкие формы детского бандитизма, а во время страшного голода в Поволжских губерниях — даже форму образования шаек, имевших целью людоедство[2]). Наряду с детской беспризорностью и преступностью угрожающий рост обнаруживает детская проституция и распространение среди детей и подростков венерических болезней. «Все минется» — говорит в одной из своих статей народный комиссар здравоохранения Н. Семашко — «не минется и не простится нам одно — разврат, который проникает сейчас в души нашей молодежи, идущей нам на смену, нашего будущего»[3]).

§ 2. Детская социальная инспекция. В первые годы своего существования советская власть не скупилась на торжественные декларативные заявления, объявляя себя верховным опекуном всего детского населения, провозглашая об обязанности революционной власти «оберечь в опасное переходное время подрастающее поколение» (ср. Постановление СНК от 4 января 1919 г. СУ, 1919 г. № 3, ст. 32). Самые организационные формы учреждений, ведавших попечением о детях, не отличались определенностью. Созданы были — особый Совет

[1]) Dr. *Hagemann.* Die Polizei in Sowiet-Russland. «Deutsche Juristen Zeitung», 1923, Heft 13—14, стр. 404, 405. Ср. также *Е. Тарновский.* Преступность несовершеннолетних. ЕСЮ, 1923 г. № 29.

[2]) Ср. об этом *Л. М. Василевский,* цит. соч., стр. 42, 43.

[3]) Приведено там же, стр. 177.

защиты детей (Пост. СНК от 4 января 1919 г.), разнообразные чрезвычайные комиссии, преследовавшие те же цели, детская милиция и т. п. В настоящее время основным учреждением, на которое власть возлагает задачу охраны несовершеннолетних и функцию борьбы с детскою беспризорностью, является детская социальная инспекция (ср. положение о детской социальной инспекции от 22 сентября 1921 г., СУ, 1921 г., № 66 ст. 506, с изменениями, принятыми 13 сентября 1922 г. СУ, 1922, № 59, ст. 745).

Согласно названному Положению, на ДСИ возлагается: а) борьба с детской беспризорностью, нищенством, проституцией, спекуляцией и правонарушениями; б) борьба с эксплоатацией детей и дурным с ними обращением в семье и в ремесленных и кустарных предприятиях, не пользующихся чужим наемным трудом (ст. 1). Охрана труда малолетних и подростков в предприятиях, пользующихся наемным трудом, входит в компетенцию инспекторов труда и их ассистентов из среды коммунистической молодежи (ср. СУ, 1920 г., № 27, ст. 135). Органом ДСИ являются детские социальные инспектора, именуемые также братьями и сестрами социальной помощи (ст. 2). Термин «социальная помощь» здесь и в других случаях призван заменить принятое в до-революционную эпоху слово «милосердие». Братом или сестрой социальной помощи может быть всякий неопороченный гражданин республики не моложе 21 года, обладающий достаточным общим развитием и образованием, по возможности прошедший курсы по подготовке вспомогательного педагогического персонала или имеющий соответствующий педагогический стаж (ст. 3). Для членов российского коммунистического союза молодежи (т. н. Комсомола) возрастный ценз понижен до 18 лет (прим. к ст. 3). Как мы увидим далее, в обязанности ДСИ входит ряд функций, относящихся к так называемой полиции нравов. Отсюда ясна вся несообразность возложения этих обязанностей на 18-тилетних подростков, вербуемых к тому же по партийному признаку. Братья и сестры социальной помощи являются должностными лицами; они находятся в ведении отделений социально-правовой охраны несовершеннолетних или местных отделов

народного образования (ст. 4). Обязанности должностных лиц ДСИ определяются в ст. 6 Положения о ДСИ, а более подробно в изданной в развитие этого Положения инструкции. Должностным лицам ДСИ вменяется в обязанность:

1. Постоянно дежурить в местах скопления публики — на площадях, базарах, вокзалах, в увеселительных местах и т. п., посещать притоны, ночлежки и т. п. При этом они обязаны задерживать беспризорных детей и правонарушителей и направлять их в детский приемник для выяснения условий их жизни, установления причин беспризорности и правонарушения и принятия через Комиссию о несовершеннолетних (см. § 6) необходимых мер медико-педагогического воздействия или мер для розыска родителей и родственников заблудившихся.

2. Наблюдать за поведением детей в публичных местах, борясь с хулиганством, озорством, сквернословием, курением, азартной игрой, употреблением спиртных напитков, наркотиков и пр.

3. Устанавливать случаи нарушения интересов детей, жестокого обращения с ними, вовлечения их в нищенство, проституцию, преступления, случаи эксплоатации их в семье и в кустарных и ремесленных предприятиях, не пользующихся наемным трудом, злоупотребления родительской и опекунской властью и т. п.

4. Охранять физическую и нравственную безопасность детей, обнаруживать и предупреждать по возможности все случаи, когда дети являются или могут быть потерпевшими.

5. Обследовать по поручению Отдела народного образования условия жизни несовершеннолетних, не находящихся на попечении родителей, для установления опеки, проверять правильность выполнения опекунами своих обязанностей, условия жизни детей, размещенных по семьям, и выполнять другие однородные поручения Отдела народного образования.

Как явствует из этого перечисления, обязанности ДСИ являются чрезвычайно многообъемлющими и сложными. При выполнении их детским социальным инспекторам обеспечивается содействие общей милиции. Детский социальный инспектор, по предъявлении своего мандата, имеет право во всякое

время дня и ночи посещать ремесленные и кустарные предприятия, а также семьи, в которых, по его сведениям, допускается эксплоатация детей или жестокое обращение с ними. В случаях, не терпящих отлагательства, детский социальный инспектор, в праве изъять несовершеннолетнего из прежней обстановки и препроводить его в приемный пункт. В прочих случаях им составляется протокол: последний направляется в Отдел народного образования, который и принимает соответственные меры. Обо всем, что им исполнено в деле охраны несовершеннолетних, детский социальный инспектор заносит в свой дневник.

Институт ДСИ по идее своей не представляется каким-либо новшеством. Достаточно вспомнить институт англо-американских probation-officers, существовавший с 1910 г. при русских судах по делам о малолетних — институт попечителей, германские Jugendämter и т. п. Проект особой социальной инспекции по охране детства был впервые предложен при Временном Правительстве летом 1917 г. г-жей В. Половцевой[1]). Особенность советской организации ДСИ являются прежде всего несоответствие между всеобъемлющей широтой ее задач и чрезвычайным убожеством их осуществления. По компетентной оценке народного комиссара здравоохранения Н. Семашко, «горсточка» социальных детских инспекторов «растворилась», растаяла в наших просторах. В итоге эти стражи детства принимают весьма слабое участие в судьбе городской молодежи... Мы их почти не видим на улицах, ни хотя бы на самых крупных вокзалах: добрая половина их разбежалась, живя без пайка и без жалования»[2]). Даже в Петрограде, в 1923 г. не было ДСИ в виду отсутствия средств для ее организации. Извращением самой природы этого учреждения является упомянутая уже связь его с так называемым Комсомолом и допущение к исполнению обязанностей социальных инспекторов — подростков, которые, быть может, сами еще нуждаются в надзоре. Неудивительно, что в результате обследования, произведенного РКИ, личный состав детских инспекторов был признан совершенно неудо-

[1]) Ср. *Л. М. Василевский*, цит. соч., стр. 138.

[2]) Там же, стр. 142, 176.

влетворительным. Из многочисленных заданий, признанных в свое время ударными, согласно заключению того же контрольного органа, не выполняется ни одно.

§ 3. Приемные и распределительные пункты. Детские дома. С институтом ДСИ теснейшим образом связана *организация так называемых приемных и распределительных пунктов*. По сообщению г-жи Копелянской, в эти пункты направляются задержанные малолетние преступники — и в этом случае приемный пункт заменяет участок милиции; далее, здесь же временно помещаются и беспризорные, нищие, проститутки, бродяги, заблудившиеся или изъятые из неподходящей для них жизненной обстановки[1]). По инструкции, дети не должны находиться в приемном доме долее семи суток. Данные уже упомянутого обследования РКИ рисуют весьма плачевное состояние приемных и распределительных пунктов. Циркуляр об организации приемников на вокзалах и пристанях оказался непроведенным в жизнь. Служебный персонал переобременен работой, не обеспечен и живет в самых неблагоприятных условиях, снабжение детей находится в неудовлетворительном состоянии, а меры медико-педагогического воздействия не применяются вовсе, либо применяются в таком виде, что мало чем отличаются от карательных[2]). Еще резче оценка, даваемая народным комиссаром здравоохранения Н. Семашко: «...260 приемников и распределителей, но из них часть не действует, а действующие переполнены до такой степени, что не выполняют своего назначения, представляя просто свалочное место»[3]).

Приемники и распределители являются местом временного размещения беспризорных детей. Отсюда они направляются на родину, возвращаются в семью, иногда с назначением ответственного надзора со стороны особого обследователя-воспитателя, или, наконец, помещаются в санатории, учреждения для дефективных детей или в детские дома. Детские дома являются

[1]) Ср. *Копелянская*: Правовая защита несовершеннолетних. Социальное воспитание, орг. Главсоцвоса НК Просв. 1921 г., № 3—4. Также циркуляр от 11 марта 1920 г.

[2]) *Л. М. Василевский*, цит. соч., стр. 174.

[3]) Там же, стр. 176.

основным типом стационарного учреждения для беспризорных детей в Советской России. В сущности, это те же дореволюционные детские приюты. Но в то время как в до-революционное время в России, и до сих пор на Западе, приютское воспитание рассматривалось, как неизбежное зло, как слабый суррогат воспитания семейного, официальная коммунистическая доктрина в Советской России склонна видеть в учреждениях общественного воспитания, какими являются детские дома, некоторого рода идеальный тип воспитательного учреждения, имеющего все преимущества перед воспитанием семейным[1]).

Колоссальный рост детской беспризорности в Советской России, особенно в связи с голодом и массовым перемещением детей из голодающих губерний, вызвал открытие множества новых детских домов, которые за отсутствием средств вскоре должны были прекратить свое существование. Циркуляр № 61 всем Губсоцвосам, опубликованный в журнале «Народное Просвещение» (№ 104), предписывал произвести пересмотр состава детей в детских домах. Согласно этому циркуляру, подлежат оставлению в детских домах: 1) круглые сироты; 2) полусироты, дети красноармейцев действительной службы; 3) дети, подвергающиеся жестокому обращению или находящиеся в ненормальной обстановке. Удаленные из детских домов дети были отправлены преимущественно на родину, но многие из них или вовсе не нашли своих семей, или голодающие семьи их не приняли. Эти отбившиеся от семей малолетние пополнили и без того огромную армию беспризорных детей.

Состояние детских домов, даже в центрах, по официальным данным, нисколько не лучше состояния приемных и распределительных пунктов. Так, из доклада Московского Отдела народного комиссариата здравоохранения, направленного главой ведомства Н. Семашко в президиум Московского совета, явствует, что во всех детских приютах Москвы дети найдены полураздетыми, голодными, и зараженными чесоткой и лишаями. 70% детей спят в повалку на полу, прикрываясь своей одеждой. Одна четвертая фунта мыла выдается на 15 дней груп-

[1]) Подробнее об отношении советского права к семье см. ниже в статье «Семейное и наследственное право».

пе детей в 8 человек. Отсутствие бань парализует борьбу с грязью и насекомыми. Отпускаемого продовольствия не хватает, и каждый призреваемый получает только $^1/_3$ нужного организму питания. Учебно-воспитательная работа при такой массе призреваемых не может быть налажена. Смертность среди детей огромная[1]). По данным РКИ, побеги детей из детских домов — обычное явление. Не редки случаи избиения руководителей. Под видом несовершеннолетних в детские дома проникают массами взрослые, чтобы избежать суда и заключения. Нравственная атмосфера в некоторых домах самая невероятная, и дети доходят до полного морального и физического извращения. Благодаря отсутствию своевременной и полной изоляции морально-дефективных детей от здоровых, происходит постепенное разложение массы детей[2]).

Такова официальная оценка состояния детских домов.

§ 4. Частный патронат. Описанный выше развал учреждений общественного воспитания вынудил советскую власть отступить от непримиримо-отрицательного отношения к идее семейного воспитания и, по крайней мере, временно допустить размещение беспризорных детей в частных семьях. В связи с этим были изданы особые «Правила о частном патронате». «В целях оказания помощи возможно большему числу сирот и беспризорных детей и подростков и в виду недостаточного количества детских домов и т. п. учреждений социального воспитания, — говорится в ст. 1 этих правил — НК Просвещения находит возможным *временно* допустить отдачу детей и подростков на содержание в семьи (частный патронат)». В этом порядке в частные семьи могут быть помещены юные лица до 18 лет. При этом, если подросткам более 14 лет, необходимо их согласие на помещение в семью; в отношении малолетних до 14 лет — требуется согласие их родителей или ближайших родственников (ст. 3). Согласие требуется и со стороны лиц, принимающих детей. Обследование пригодности данной семьи для помещения в ней детей производится органами ДСИ, воспита-

[1]) Цитируем по извлечению, напечатанному в газете «Дни» 1923 г. № 315.

[2]) Ср. *Л. М. Василевский*, цит. соч., стр. 174.

телями — обследователями и т. п. (ст. 4). Среди организаций, к которым Отделы Народного образования должны обращаться за указанием подходящих семей, правила на первом месте упоминают местные ячейки коммунистической партии (ст. 5). Опекунские обязанности в отношении малолетних выполняются или лицами, их принявшими, если они назначаются опекунами, или особо назначенными лицами из числа педагогов и других подходящих лиц (т. н. коллективными опекунами). Как сообщает г. Гойхбарг[1]), коллективные опекуны выбираются по преимуществу из числа коммунистически настроенных педагогов. Общий надзор за патронируемыми поручается опекунским органам Отдела Нар. Образования. В случае неудовлетворительного содержания патронируемых, эксплоатации, жестокого обращения или вредного влияния их на семью они должны быть по распоряжению Отдела Народного Образования изъяты из семьи и помещены в соответствующее учреждение интернатского типа или отданы в другую семью (ст. 18). Дети, отданные на содержание в семью, должны посещать школу; им не могут быть поручаемы работы, не соответствующие их силам и способностям (ст. 17, 18).

О результатах применения частного патроната в советской печати мы указаний не нашли. Из циркуляра НК Просвещения и НК Соц. Обеспечения от 18 февраля 1922 г. за № 39, содержащего обращение к крестьянству с призывом помочь осуществлению частного патроната, явствует, что среди массы сельского населения патронат распространения не получил. Тот же циркуляр отмечает, что количество детей, нуждающихся в обеспечении, исчисляется миллионами[2]).

§ 5. Комиссии по делам о несовершеннолетних. Органом, ведающим делом борьбы с преступностью юных лиц, являются Комиссии по делам о несовершеннолетних. В их компетенцию входят также дела, в которых юные лица являются потерпевшими, (ср. СУ, 1918 г., ст. 224, № 16; 1920 № 13, ст. 83, а так-

[1]) *Гойхбарг*, «Брачное, семейное и опекунское право советской Республики», стр. 146.

[2]) Ср. *Григ. Рындзюнский* и *Т. М. Савинская*. Детское право РСФСР, М., 1923 г., стр. 73, 74.

же Инструкцию комиссиям по делам о несовершеннолетних — СУ, 1920 г. № 68, ст. 308). Постановления советского права по вопросу о влиянии юного возраста на уголовную ответственность изложены в статье «Уголовное право Советской России». В дальнейшем изложении следует иметь в виду, что предельным возрастом абсолютной невменяемости является 14 лет; возраст от 14 до 16 лет признается периодом относительной вменяемости.

Согласно упомянутой Инструкции 1920 г., Комиссии по делам о несовершеннолетних[1]) организуются губернскими и уездными отделами народного образования (ОНО) при секциях правовой защиты детей или при подотделах охраны детства (ст.1). Каждая Комиссия состоит из трех членов — педагога (представителя ОНО), врача и народного судьи (ст. 2). При каждой Ком. по д. н. должен состоять штат обследователей — воспитателей (ст. 4). Такой состав Комиссии, согласно официальной мотивировке, вытекает из убеждения законодателя, что юных правонарушителей нельзя считать преступниками: «Общественно-опасные деяния (несовершеннолетних *А. М.*) являются следствием или прямой болезни — и в таком случае требуют, очевидно, специальных мер лечения, или обусловлены умственным недостатком и, значит, требуют применения особых методов обучения или, наконец, указывают на грубые недостатки воспитания, полученного ребенком, либо на прямую нравственную дефективность и, значит, обусловливают те или иные меры медико-педагогического воздействия»[2]).

Ведению Ком. по д. н. подлежат несовершеннолетние обоего пола до 18 лет. Комиссии рассматривают дела о несовершеннолетних и малолетних по протоколам и заявлениям соответствующих государственных и общественных органов, далее — родителей, родственников и других лиц, а также по собственному почину (ст. 13). К числу мер медико-педагогического воздействия, определяемых Ком. по д. н., относятся:

1) беседа, разъяснение, замечание воспитателя;

---

[1]) В дальнейшем изложении мы пользуемся сокращенным наименованием: Ком. по д. н.

[2]) *Л. М. Василевский*, цит. соч., стр. 77.

2) внушение и оставление на свободе под присмотром родителей, родственников и обследователей;

3) определение на ту или иную работу;

4) помещение в школу;

5) отправка на родину;

6) помещение в детский дом или в одну из лечебно-воспитательных колоний или учреждений.;

7) помещение в специальные изоляционные отделения психиатрических лечебниц.

К малолетним до 14 лет могут быть применены только перечисленные медико-педагогические меры. Что касается юных лиц старше 14 лет, то в случае признания этих мер недостаточными, дело о них направляется в Народный Суд. Таковы случаи упорного рецидива, систематических побегов из детских домов, а также случаи явной опасности для окружающих оставления несовершеннолетнего на свободе (ст. 16). К числу тяжких общественно-опасных деяний, требующих производства следствия со стороны народного судьи, состоящего членом Ком. по д. н., инструкция относит: посягательство на человеческую жизнь, причинение тяжких ран и увечья, изнасилование, разбой, грабеж, поджог, подделку денежных знаков и документов, взяточничество, крупные хищения из советских или общественных учреждений и крупную спекуляцию (ст. 10).

Порядок разбора дел в Ком. д. н., согласно инструкции, в основных чертах, сводится к следующему. Заседания Комиссий не публичны. На заседаниях, кроме членов ее, присутствует секретарь, представители педагогов и врачей того наблюдательного или приемного пункта, где находится несовершеннолетний, и обследователь-воспитатель, собиравший о нем данные (ст. 17). Несовершеннолетние, задержанные за совершение действий, не имеющих общественно-опасного характера, не направляются для разбора в Комиссии, а постановления приемных и распределительных пунктов о необходимых мерах воздействия входят в силу по утверждении их соответственной Комиссией по д. н. (ст. 18). В Комиссиях рассматриваются дела лишь о тех несовершеннолетних, о которых обследователями-

воспитателями собран необходимый материал (ст. 21). Элемент состязательности в форме защиты и обвинения в Ком. по д. н. отсутствует. После ознакомления с делом Ком. по д. н. принимают одну из мер, предусмотренных Инструкцией (ст. 22). Все постановления Ком. по д. н. должны быть мотивированы и изложены в письменной форме. Заседаниям Комиссий ведется протокол с краткой записью объяснений несовершеннолетнего и свидетельских показаний (ст. 23). В газетных отчетах о заседаниях Ком. по д. н. не должны помещаться имена и фамилии несовершеннолетних (прим. к ст. 20). Кроме основной функции Ком. по д. н., каковой является борьба с правонарушением несовершеннолетних, на это учреждение возложена также обязанность привлечения к судебной ответственности взрослых за преступные деяния, жертвами которых являются несовершеннолетние. В этом случае Ком. по д. н. обязаны немедленно передать дела по обвинению взрослых в Народный Суд (ст. 14 инстр.).

Отзывы советской печати о личном составе и деятельности Ком. по д. н. свидетельствуют, что и это учреждение оказалось неудачным и неприспособленным к выполнению возложенных на него функций. «...В комиссии», говорит г. Л. М. Василевский — «отделы юстиции командировали отнюдь не самых лучших работников, а лишь наиболее свободных... Естественно, что выбор в таком случае чаще всего падал как раз на наименее энергичного, наименее работоспособного и образованного. Мало того: представители от ведомств часто менялись, так что ни один из них не мог накопить известного, хотя бы чисто практического опыта в работе Комиссии[1])». «В уездах Комиссий даже просто не из кого было создавать[2])». Из-за отсутствия у членов Комиссии заместителей и из-за их перегруженности посторонними обязанностями случалось, что в заседании участвовало только два члена или даже один член ее[3]). При незначительности числа и бедственном материальном по-

[1]) *Л. М. Василевский*, цит. соч., стр. 79.
[2]) Там же, стр. 85.
[3]) Там же, стр. 109.

ложении воспитатели-обследователи, состоящие при Ком. по д. н., совершенно не имеют времени следить систематически за судьбой порученных их наблюдению детей[1]). В населении Ком. д. н. доверием не пользуются и создается убеждение, что они «ничего не делают», «только разговорами изводят». «Бывают случаи» — замечает тот же автор, — «когда, учитывая слабость и непродуманность постановлений Комиссии, родители намеренно посылают детей на кражу, не только в расчете на безнаказанность, но и надеясь с помощью Комиссии определить ребенка в детучреждение, избавившись, таким образом, от хлопот и издержек на его воспитание[2]). Наряду с этим в Советской России чрезвычайно участились случаи беспощадного самосуда толпы над пойманными с поличным малолетними преступниками. Неудовлетворительность постановки дела в Ком. по д. н. признается и в издании Наркомюста «Детское право РСФСР» (стр. 56, 57): «...Непрерывный рост преступности среди молодежи, систематическое участие подростков в бандитских выступлениях и дерзких грабежах и налетах в качестве главарей и руководителей, нередко выдвигаемых на эти роли взрослыми соучастниками, *в виду уверенности в снисходительном отношении к правонарушениям несовершеннолетних со стороны Ком. по д. н.*, обратили на себя внимание заинтересованных ведомств. В связи с этим был даже возбужден вопрос о передаче всего дела борьбы с преступностью молодежи из ведения Наркомпроса в ведение Наркомюста».

§ 6. Трудовые дома для юношей, лишенных свободы. Помощь несовершеннолетним, освобождаемым из мест заключения. Как было указано, только малолетние до 14 лет по советскому праву безусловно освобождаются от суда и наказания. В отношении юных лиц старше этого возраста при передаче дел о них в Народный Суд могут быть применяемы меры карательного воздействия. В силу декрета 4 марта 1920 г. (СУ, 1920 г., № 13) несовершеннолетние, осужденные Народными Судами, подлежат

---

[1]) *Л. М. Василевский*,
[2]) Там же, стр. 100.

содержанию под стражей отдельно от взрослых. В качестве особого типа исправительно-воспитательного учреждения для юных правонарушителей в Советской России созданы так называемые *Трудовые дома для юношей, лишенных свободы*. Таких домов имеется всего семь: в Москве, в Детском (б. Царском) Селе, Саратове, Иркутске, Харькове, Киеве и Казани[1]). Трудовые дома характеризуются советскими авторами, как учреждения полувоспитательные, полутюремные, снабженные решетками и вооруженной внешней охраной для предотвращения побегов. Целью Трудовых домов является перевоспитание трудно исправимых несовершеннолетних и приучение их к труду. Вновь поступающие воспитанники помещаются в особое отделение для новичков (новициат) в качестве испытуемых. Воспитанники, особенно дурно себя ведущие и оказывающие вредное влияние на товарищей, выделяются в группу штрафных и подлежат особым мерам надзора и воспитания[2]).

Число трудовых домов для юношей, лишенных свободы, настолько незначительно, что две трети осужденных несовершеннолетних, по официальным данным, отбывают наказание в общих местах лишения свободы, хотя и в отдельных помещениях, но все же в неизбежном общении со взрослыми профессиональными преступниками. При этом средства, отпускаемые на культурно-просветительную работу, до такой степени малы, что в качестве воспитателей и учителей привлекаются взрослые арестанты, имеющие образовательный ценз[3]).

Тенденция крайней экономии материальных средств, отпускаемых на борьбу с преступностью несовершеннолетних, иногда вызывает протесты и со стороны официальных представителей власти[4]).

---

[1]) Особняком стоят учреждения для дефективных детей в роде руководимого известным психиатром проф. Грибоедовым обследовательского института для дефективных детей при Психо-Неврологической Академии в Петрограде и нек. др.

[2]) Ср. Детское право РСФСР, стр. 60 и сл. *Л. М. Василевский*, цит. соч., стр. 156 и сл.

[3]) Детское право РСФСР, стр. 63.

[4]) См. ст. *Луначарского* в однодневной газете «Спасайте детей!» (апрель 1923 г.). Приведено у *Л. М. Василевского*, цит. соч., стр. 171, 172.

Отметим в заключение, что и организация патроната для освобождаемых из мест заключения несовершеннолетних остается лишь pium desiderium. Изданное в 1922 г. «Положение о Комитетах помощи освобожденным из мест заключения» предусматривает ряд мер специально в отношении освобождаемых из заключения несовершеннолетних (особая инспекция, общежития и пр.). Но как указывают официальные отчеты, эти «благие мероприятия до сих пор почти не осуществлены в жизни и в значительной степени остаются на бумаге»[1]).

Оценивая общие результаты мероприятий по борьбе с детской преступностью в Советской России, автор статьи в Московских «Известиях», опубликованной летом 1922 г., не обинуясь, признает следующее: «Можно определенно утверждать, что в сущности никакой борьбы с детской преступностью в общереспубликанском масштабе не ведется и при данных условиях вестись не может»[2]).

§ 7. Заключение. Предшествующее изложение дает основание для следующих выводов[3]):

1. Беспризорность и связанная с ней преступность несовершеннолетних в Советской России грозят физической и нравственной гибелью нескольким миллионам детей и подростков.

2. В борьбе с этим бедствием государство, претендующее на роль верховного опекуна всего молодого поколения, исходит из мысли, что общественное попечение имеет все преимущества перед воспитанием семейным.

3. Организация охраны детства и мер борьбы с беспризорностью и преступностью молодежи характеризуется разительным несоответствием между широтой поставленных задач и ничтожностью материальных и личных рессурсов, которые предоставляются для их осуществления.

---

[1]) Детское право РСФСР, стр. 66.

[2]) Приведено в цит. книге *Л. М. Василевского*. стр. 174.

[3]) Более подробно эти выводы развиты в нашей статье «Детская беспризорность и борьба с нею в Советской России», журнал «Русская школа за рубежом» (Прага, 1923 г.).

4. Пренебрегая личной и общественной инициативой в деле борьбы с небывалым по своим размерам социальным бедствием, власть создает для этой цели громоздкий бюрократический аппарат и ставит его во многих случаях в прямую зависимость от органов господствующей партии.

5. Крах всего дела охраны молодежи в широком смысле этого слова определенно признается и некоторыми его официальными руководителями.

ПУБЛИЧНО-ХОЗЯЙСТВЕННОЕ ПРАВО

1

ЗЕМЕЛЬНОЕ ПРАВО

К. И. Зайцева.

§ 1. Черный передел. Вопрос о земле занимает центральное место в русской революции. Как к вопросу первенствующей важности отнеслись к нему и большевики. Уже 26-го октября, в 2 часа ночи принят был первый декрет о земле, объявляющий, что «помещичья собственность на землю отменяется немедленно без выкупа» (ст. 1) и передававший все помещичьи, удельные, монастырские и церковные земли, впредь до Учредительного Собрания, в распоряжение волостных земельных Комитетов и уездных Советов. Этим санкционировался черный передел в его первом и основном аспекте — в его направленности против помещичьего и вообще всего, на X томе основанного, землевладения. Но это была лишь одна сторона дела: черный передел в его последовательном осуществлении знаменовал и внутри-крестьянское поравнение в порядке универсального передела, охватывающего и ликвидирующего и «столыпинских дворян». Во всей полноте черный передел был регламентирован «основным законом о земле» 27-го января (9-го февраля) 1918 г., выработанным левыми эсэрами, с коими в эту эпоху большевики были в блоке. Закон этот представляет известный интерес, как попытка перевода земельной программы эс-эров на законода-

тельный язык. С точки же зрения подлинного правового быта он не имеет значения, так как он целиком остался мертвой буквой. Задачей его было регламентировать черный передел, как государственный и перманентный институт. В мою задачу не входит характеристика результатов того стихийного земельного поравнения, которое разливалось по всей России в эту горячечную эпоху земельной революции; важно лишь отметить, что это поравнение осуществлялось не как государственное мероприятие, управляемое из центра и подчиняющееся общим нормам, а как совокупность самочинных действий местного крестьянства, применявшего свои мирские и общинные навыки и воспоминания к давно чаемому и, наконец, ставшему действительностью повальному земельному дележу.

§ 2. Социалистический эксперимент в деревне. Укрепившись, большевики решили занять самостоятельное положение по отношению к земельному вопросу. Союз с эс-эрами был порван, их программа подверглась критике и осмеянию: принципиальная однократность черного передела была давно ясна всем социал-демократам. Но что же созидать на основе допущенного и санкционированного черного передела? Ленин еще в 1907 г. предсказывал, что за ним неизбежен расцвет мелко-буржуазной стихии. Оказавшись у власти, он сделал попытку использовать ее для изменения путей предвиденного им социологического процесса. Тут прежде всего памятна знаменитая ставка на деревенскую бедноту, которую большевики решили организовать на подобие городского пролетариата. Декрет 11 (24) июня 1918 г. предписывал повсеместное образование «комбедов», при выборах в кои были лишены как пассивного, так и активного избирательного права «заведомые кулаки и богатеи, хозяева, имеющие избыток хлеба и других предметов продовольствия, имеющие торгово-промышленные заведения, пользующиеся батрацким и наемным трудом и т. д.» (ст. 2). Комитеты эти получали огромную власть по распоряжению как излишком потребительных запасов, так и инвентарем отдельных хозяев. Примерно в то же время предпринята деятельная кампания по обобществлению сельского хозяйства, как привитием к нему коммунистических начал, так и созданием государ-

ственного сельского хозяйства. Это — эпоха расцвета «комхозов» и «совхозов». Наиболее законченным выражением такой идеологии и фразеологии служит «Положение о социалистическом землеустройстве и о мерах перехода к социалистическому земледелию» от 14 февраля 1919 г. и «Инструкция к применению Пол. о соц. зем.» от 11 марта 1919 г. Объявляя всю землю государственным фондом (ст.1), находящимся в распоряжении государства (ст.2), Положение провозглашает следующие общие положения: «Для окончательного уничтожения всякой эксплоатации человека человеком, для организации сельского хозяйства на основах социализма, с применением всех завоеваний науки и техники, воспитания трудящихся масс в духе социализма, а также объединения пролетариата и деревенской бедноты в их борьбе с капиталом, необходим переход от единоличных форм землепользования к товарищеским. Крупные советские хозяйства, коммуны, общественная обработка земли и другие виды товарищеского землепользования являются наилучшими средствами для достижения этой цели, поэтому на все виды единоличного землепользования следует смотреть, как на преходящее и отживающее» (ст. 3). «В основу землеустройства должно быть положено стремление создать единое производственное хозяйство, снабжающее советскую Россию наибольшим количеством хозяйственных благ при наименьшей затрате народного труда. В соответствии с этим, землеустройство обнимает собой совокупность мероприятий технического характера, направленных к постепенному обобществлению единоличного землепользования» (ст. 4).

О содержании закона нельзя судить по его заголовку. Термин «землеустройство» применен в более широком и существенно ином смысле, чем это было принято в законодательстве и науке до революции. Совершенно не соответствует содержанию и мысли закона статья 6-ая Инструкции к нему, провозглашающая по старой памяти, будто «земли, предоставляемые участвующим в землеустройстве сторонам, отводятся в размерах, точно соответствующих правам их на такой отвод». Совсем напротив: основное содержание закона есть именно установление прав на землю участвующих в землеустройстве сторон и

лишь во вторую очередь осуществление некоторых землеустроительных (в прежнем техническом смысле) действий по отношению к установленным наделам. Отводу предшествует или с ним сливается наделение. При этом отвод (наделение) не знает единоличных (или семейных) хозяйств, а лишь сельско-хозяйственные объединения. Крупнейшая единица, которой «отводится» земля на основании учета населения и применения установленных норм наделения — это волость. «Предоставленный населению волости земельный отвод разверстывается между обществами, селениями, частями селений, сельско-хозяйственными коммунами, артелями и др. сельско-хозяйственными объединениями, входящими в состав волости» (ст. 81 инстр.). Разверстка эта происходит по норме и числу разверсточных единиц, приходящихся на отдельное объединение (ст. 84), причем многодворные селения могут делиться: в частности каждые 50 дворов (или $^1/_5$ часть при количестве дворов 250 и меньше) могут требовать самостоятельного отвода (ст. 86 и 87). Отводом земли с. х. объединениям с выдачей им «землеотводной записи» ограничиваются прямые задачи «социалистического землеустройства»: земельным устройством отдельных хозяйств закон не интересуется.

Не нужно, однако, думать, что закон о социалистическом землеустройстве вступает в сколько-нибудь активную борьбу с единоличным землепользованием. Ставя его на последнее место, закон, тем не менее, не только сохраняет существующее единоличное землепользование в его расширенном, в процессе черного передела, объеме, но даже открывает возможность его дальнейшего расширения «там, где по тем или иным причинам, напр. вследствие иностранной или белогвардейской оккупации, крестьянское население не получило в свое пользование бывших земель нетрудового пользования, и когда отвод таких земель в единоличное пользование возможен без ущерба интересам товарищеского земледелия» (ст. 9 Пол. прим.).

Коллективное землепользование систематически привилегируется на всем протяжении закона, но не устраняет и не вытесняет единоличного. Допускается сохранение (по установленным нормам, конечно) даже ранее образованных отрубных и

хуторских участков, «если эти участки расположены группами и не создают чересполосицы с землями с. х. объединений» (ст. 98, см. также ст. ст. 99—100).

Надежды советской власти на достижение каких-либо успехов в направлении обобществления сельского хозяйства не оправдались ни в какой мере; привилегированные «товарищеские» объединения прозябали при явном и непреоборимом недружелюбии массы населения; жалкое существование влачили и спасенные от передела совхозы. В этом смысле не дали ничего положительного ни закон о социал. землеустройстве, ни другие многочисленные декреты. Что же касается межволостного и внутриволостного разверстания, составлявшего главное содержание закона о соц. земли, то мы не имеем сколько-нибудь точных данных о проведении его в жизнь. Несомненно, что в отдельных случаях таковое, с известным приближением к требованиям закона, было осуществлено и легло в основу всех дальнейших поземельных отношений. Примером может служить Задонский у. Воронежской губ., по которому мы имеем интереснейшее исследование В. Келлера и И. Романченко, составленное под редакцией П. Н. Першина. Несомненно, что пример Задонского у. не является показательным для всей России и должен быть рассматриваем скорее как исключение. Во всяком случае, поскольку социалистическое землеустройство осуществлялось, как «групповое», оно способствовало «унификации» земли и дальнейшему отстаиванию и оформлению сложившихся земельных отношений; поскольку же оно задавалось целью произвести уравнительную разверстку, оно, по общему правилу, могло до известной степени достигать этой цели в пределах волости — но не дальше. Некоторые элементы межволостного поравнения могли иметь место, как это наблюдается по Задонскому уезду, но даже в этом передовом уезде они были совершенно незначительны. В общем и целом, задача поравнения между сельско-хозяйственными объединениями оказались недостигнутой. Более того: одним из основных лозунгов дальнейшей земельной политики советской власти было именно пресечение этих уравнительных тенденций во имя успокоения деревни и стабилизации земельных отношений.

§ 3. Поворот в земельной политике. Законодательство переходного времени. Новый лозунг был воспринят советской властью в связи с общим резким поворотом земельной ее политики: наступление на деревню сменилось принципиальным нейтралитетом и безразличием к формам крестьянского землепользования. Уже 16-го мая 1919 г. Центрозем циркулярно указал на свободу выбора населением форм землепользования, вплоть до образования единоличных хозяйств. С полной резкостью этот поворот был отмечен в исторической речи Ленина на VIII съезде РКП. Ленин констатировал, что деревня коммуны не приняла, и приглашал перестать командовать деревней и не ее учить, а у нее учиться. Вместо ставки на «бедноту» и «на коммуну» начинается ставка на «середняка», чтобы в дальнейшем постепенно и незаметно превратиться в ставку на крепкого и рачительного крестьянина. По отзыву П. А. Месяцева не земельные законы, а именно речь Ленина и резолюция VIII съезда были лучшим руководящим пособием в то время. Но постепенно изменяется и законодательство. Три принципа лежат в его основе: свобода выбора населением форм землепользования, внесение устойчивости и ясности в земельные отношения и подчинение земельной политики задаче увеличения производительности сельского хозяйства.

Сначала идут некоторые эпизодические законодательные мероприятия. Начинается, в частности, борьба с уравнительной передельной горячкой. 30 апреля 1920 г. издается декрет, запрещающий, впредь до окончания социалистического землеустройства, переделы там, где они в 1918 и 1919 г. г. были проведены в связи с «временным распределением» земли, и ставящий переделы вообще в зависимость от разрешения местных властей. Губернские Земотделы устанавливают минимальные сроки переделов, причем сроки эти не могут быть меньше 9 лет. Производство частичных и досрочных переделов разрешается лишь в определенных, в декрете указанных случаях. Земельные органы наблюдают за целесообразностью переделов. Через месяц принципу уравнительности наносится новый удар во имя «развития производительности сельского хозяйства». Согласно декрету 27-го мая 1920 г. «об увеличении размера

землепользования в трудовых хозяйствах» к землепользователям, ведущим «интенсивное земледельческое хозяйство» или переходящим к таковому, общие нормы наделения не применяются, и в обладании их, независимо от формы землевладения, оставляется фактически обрабатываемая ими без применения наемного труда земля. Постановлением ВЦИК и СНК 23-го июля допускается «с ведома и разрешения сельскома» внутринадельная аренда «на условиях однолетнего пользования».

Проблема нового земельного законодательства, во всем его объеме встала на Всероссийском земельном съезде 2—7 декабря 1921 г. Новая земельная политика в pendant к НЭП-у, получила на нем впервые вполне исчерпывающее, ясное и отчетливое выражение. Пункт I резолюции по докладу Месяцева «об основных задачах кампании по землеустройству и мелиорации» гласит: «Земельная политика в настоящее время должна быть направлена на устранение основных препятствий к развитию производительных сил крестьянского сельского хозяйства приведением земельного законодательства в полное соответствие с основами новой экономической политики, а также созданием наиболее благоприятных условий для его развития путем: а) раскрепощения хозяйственной инициативы старательного крестьянства; б) устранения недостатков крестьянского землепользования; в) создания устойчивых поземельных отношений в деревне». Для порядка тут же было прибавлено, что «при том незыблемой основой земельной политики РСФСР остается попрежнему признание государственной собственности на землю, всемерное поощрение крупного государственного и обобществленного хозяйства, а наиболее целесообразной формой крестьянского землепользования считается земельно-кооперативное товарищество», но это уже была чистая фразеология. Вместо прежнего «социалистического землеустройства» на первый план ставится землеустройство внутринадельное, причем, если о нормах еще идет речь, то лишь как о нормах «практически-ориентировочных» для небольших районов (волость, часть волости, дача разверстания), и здесь рекомендуется применение известного нам декрета 27-го мая

(п. 7). Провозглашается свобода выбора населением форм землепользования, с предоставлением в известных случаях права выдела меньшинству без согласия большинства (п. 3). Согласно п. 4-му, «праву на землепользование придается твердость и устойчивость в смысле: а) принципиального признания его бессрочным; б) признания недопустимости лишения земли иначе, как по отказу самих землепользователей или в случаях, особо оговоренных в законе (переселение, выморочность, оставление земли без уважительных к тому причин, неиспользование и пр.). Изменение размеров, состава и границ землепользования допускается лишь в случаях регулирования землепользования в порядке переделов, землеустройства и проведения мелиоративных мероприятий. В целях предупреждения вредного в хозяйственном отношении измельчания землепользования при разделах, необходимо установить пределы их дробимости, поручив НКЗ-у в срочном порядке установить нормы для отдельных районов РСФСР». Для временно ослабленных хозяйств должна быть допущена трудовая аренда (п. 5). Особая резолюция о совхозах совершенно перестраивает их положение. Совхоз в первую очередь получает значение опытного хозяйства (агробазы). Вторая категория совхозов — производительные хозяйства; они должны быть организованы «по принципу доходного ведения»; в план их должно быть включено обслуживание местного крестьянского населения; они могут быть сдаваемы в аренду.

Окончательно оформлена и санкционирована была новая земельная политика постановлением XI Всероссийского съезда советов 23—28 декабря 1921 г. «о мерах по восстановлению сельского хозяйства». Резолюции съезда советов повторяют начала резолюций съезда земельных органов и поручают НКЗ «срочно пересмотреть действующее земельное законодательство с соблюдением установленных выше начал, в целях полного согласования его с основами новой экономической политики и превращения его в стройный, ясный, доступный пониманию каждого земледельца свод законов о земле».

Известные нам общие начала надо было превратить в окончательные законодательные нормы. Произведенная в этом на-

правлении НКЗ-ом работа была представлена им на обсуждение Первого объединенного Всероссийского съезда землеустроителей и мелиораторов в начале февраля 1922 г. в Москве, который после весьма интересных и порой бурных прений огромным большинством принял тезисы нового землеустройства. 22-го мая 1922 г. ВЦИК-ом был принят проект «основного закона о трудовом землепользовании». Закон предоставляет каждому земельному обществу свободу в выборе форм землепользования, допускает выдел из общества отдельных дворов при полных переделах и разверстаниях без соглашения общества[1]), разрешает выдел, вне общего передела, без согласия общества определенному меньшинству[2]), или даже любому меньшему числу дворов или отдельным дворам, если это технически допустимо без ущерба для общества.

В дальнейших своих частях[3]) закон полагает конец «социалистическому землеустройству», как поравнению сельскохозяйственных объединений. «В целях скорейшего создания прочности и устойчивости трудового землепользования, со дня издания настоящего постановления за волостями, селениями и другими сельско-хозяйственными объединениями признается закрепленным в постоянное трудовое пользование все то количество земли, которое ныне находится в их фактическом трудовом пользовании и было законно предоставлено им постановлениями земельных органов или съездов советов» (ст. 32). Дальнейшее поравнение прекращается, и землеустройство производится впредь «для создания населению наибольших удобств в землепользовании путем устранения чересполосицы, дальноземелья и пр.» (ст. 33). По общему правилу, «сплошное и обязательное землеустройство» прекращается, и в дальнейшем производится лишь по ходатайствам населения и за его счет (ст. 34). Там, где нет запутанности земельных отношений, происходит лишь оформление существующего поль-

[1]) По нормам нового принятого передела в отличие от Столыпинского законодательства.

[2]) Такому же, как при Столыпине.

[3]) В коих, среди прочего, регулируется трудовая аренда и наемный труд.

зования землей, с установлением размеров и границ и с выдачей населению соответствующих документов (ст. 35).

Постановлением той же сессии ВЦИК-а от 24-го мая «в целях обеспечения устойчивости поземельных отношений» образуются земельные Комиссии, волостные, уездные, губернские для разрешения «в порядке состязательного процесса» «всех спорных дел, возникающих при землеустройстве, а также всех споров о правах на землепользование», причем «все члены земельных Комиссий при отправлении ими судейских обязанностей пользуются правами народного судьи». Любопытно, что при обсуждении проекта во ВЦИК-е произошел спор: передавать ли земельные дела в «общие» суды, или создать особые. Основные мотивы для передачи земельных дел в суды «административные» были следующие: народные суды склонны «проводить политику в сторону мелкобуржуазной стихии», между тем как земельной собственности, основанной на формальных документах, в России нет, и решать надо «по существу»; кроме того, земельных споров такое множество, что общие суды оказались бы затопленными ими.

§ 4. Земельный Кодекс 1922 г. Законодательство 1922 г. легло в основу «Земельного Кодекса», утвержденного 4-й сессией ВЦИК-а IX созыва 30-го октября 1922 г. (СУ, 1922 г. № 68, ст. 901). Содержание Кодекса, в важнейших его частях, таково.

Вся земля составляет собственность государства (ст. 2), причем все земли сельскохозяйственного назначения образуют единый земельный фонд в ведении НКЗ-а и его местных органов (ст. 3). Земли этого фонда находятся: 1) либо в непосредственном обладании государства, являясь тогда государственным земельным имуществом (ст. 5), отведенным отдельным государственным учреждениям и предприятиям, или состоящим в прямом заведывании НКЗ-а, 2) либо предоставляются в пользование трудовым земледельцам и их объединениям и городским поселениям (ст. 4). Все землепользователи подчиняются контролю государства в отношении правильного использования их земельных прав согласно ЗК (ст. 7) и другим узаконениям; в отношении земельных обществ земельные права

их членов определяются, сверх того, приговорами и местными обычаями, поскольку они не противоречат закону (ст. 8). Таким образом, вся земля, поскольку она не находится непосредственно в руках государства и городов, находится в сельскохозяйственном пользовании трудовых земледельцев и их объединений.

Какова же юридическая природа прав землепользователей на землю? Этому вопросу посвящена вся первая часть Кодекса «о трудовом землепользовании». Необходимо отметить, что она насквозь проникнута терминологической неясностью, определяемой всей историей земельной политики Советской России — в ней одновременно говорится о двух разных вещах; о «праве на землю», как праве на наделение землей каждого гражданина, желающего обрабатывать землю своим трудом, и о «праве на землю», как праве на окончательное укрепление за отдельными трудовыми хозяйствами и их объединениями земли, находящейся уже в их обладании. Хотя первый принцип и декларируется (в ст. 9), но для того лишь, чтобы тут же быть практически отвергнутым: непосредственное «право на землю» граждан РСФСР, как таковых, проецируется лишь на находящуюся в распоряжении земельных органов «запасную землю, предназначенную для трудового пользования». Другими словами, вся «освоенная» земля поставляется за пределы посягательства лиц, чающих наделения; создание устойчивости пользования освоенной землей — вот основная цель нового земельного законодательства. Не в том дело, как отводятся новые участки земли (отвод земельными органами, наделение земельными обществами, трудовая заимка — ст. 14), а в том, что закрепляются за пользователями земли, уже находящиеся в их обладании. «Право на землю бессрочно и может быть прекращено только по основаниям, указанным в законе» (ст. 11) — эта статья в связи с заимствованными из «основного закона о землепользовании» статьями, запрещающими дальнейшее поравнение между сельско-хозяйственными объединениями (ст. ст. 141—143), суть центральные статьи Кодекса. Поравнение землей прекращается, и существующие трудовые хозяйства берутся под защиту закона. Право на землю призна-

ется в виде: а) права на земельный участок в одном или нескольких местах, б) права на долю земли из надела земельного общества и в) права на участие в совместном пользовании угодиями земельного общества (ст. 12). Право на землю прекращается, помимо случаев прекращения существования двора, лишь по суду или занятием земли в установленном порядке для государственных или общественных надобностей (ст. 18), причем в последнем случае, если земля изъята полностью или в результате экспроприации использование остающейся земли затруднительно — отводится новый участок в ином месте с возмещением убытков (ст. 23). На своем участке землепользователь хозяйствует избранным им способом и возводит и использует по усмотрению нужные ему постройки и сооружения (ст. 24). «Все сооружения, постройки, посевы и растения и вообще все соединенное с участком земли, находящимся в пользовании землепользователя, принадлежит ему» (ст. 25). «В случае нарушения земельных прав, как земельных обществ, так и отдельных землепользователей, или неосновательного на законе вмешательства в их хозяйства, земельная Комиссия, по просьбе землепользователя, обязана восстановить нарушение землепользования или хозяйства до разрешения спора о нарушенном праве по существу» (ст. 26).

Если, как мы видим, ЗК признает право землепользователя на землю «бессрочным», то самый объем предоставляемых им прав представляется ограниченным. Землепользователь не только «не имеет права совершать на своем земельном наделе действия или устраивать сооружения, нарушающие существенные интересы соседних землепользователей» (ст. 24)., что само собой разумеется; он не только подчиняется контролю за правильным ведением хозяйства (ст. ст. 7, 57, 60, 61), но и подвергается весьма существенным ограничениям в пользовании и распоряжении своим имуществом. Прежде всего «покупка, продажа или запродажа, завещание или дарение, а также залог земли запрещаются, и совершенные, в нарушение этого запрещения, сделки считаются недействительными, а лица, виновные в их совершении, помимо наказания в уголовном порядке, лишаются земли, находящейся в их пользовании»

(ст. 27). Сдача земли в аренду допускается лишь временно, максимум на два севооборота, причем сдатчик должен быть временно ослаблен в своей трудовой силе, а съемщик не имеет права снять больше земли, чем он может обработать силами своего хозяйства (ст. ст. 28—38). Наконец, наем рабочей силы допускается лишь, поскольку трудовое хозяйство не может своевременно выполнить необходимых сельско-хозяйственных работ, при обязательном участии в работах всех трудоспособных членов хозяйства (ст. ст. 39—41).

Посмотрим теперь, кто является субъектом трудового землепользования. Таковыми являются лишь коллективы — единоличного землепользования ЗК не знает. Эти коллективы суть либо непосредственные хозяева, либо объединения непосредственно хозяйствующих коллективов. ЗК знает два типа коллективов, непосредственно хозяйствующих: это двор и товарищество. Основной и мельчайшей единицей землепользования является двор (трудовое земледельческое хозяйство), т. е. семейно-трудовое объединение лиц совместно ведущих сельское хозяйство (ст. 68). Это — старая фигура русского крестьянского права, созданная сенатом и не претерпевшая в ЗК никаких существенных изменений. Тот же смешанный семейно-трудовой состав; то же «право на землю», связанное с формальной принадлежностью к двору, право реальное, поскольку член двора на месте, право идеальное — поскольку он в отлучке; та же приуроченность земельных прав ко всему двору в целом, как юридическому лицу sui generis, имеющему своим законным представителем домохозяина; тот же своеобразный должностной характер домохозяина, могущего быть «отставленным» и замененным новым по решению администрации (ст. ст. 65—72). Совершенно последовательно устраняется институт наследования дворового имущества — раз двор есть коллектив, юридическое лицо, то, пока он существует, имущество in integro остается в его обладании; закон знает лишь случай распада двора в установленном порядке — семейный раздел. Раздел подробно регламентируется Кодексом на основах, близких закону 1886 г.; устранена, однако, исключительная роль домохозяина: дела решаются не сходом под

надзором лишь крестьянского начальства, а либо непосредственно ВИК-ом, если нет спора, либо, если есть спор, волостной земельной комиссией — при разделе земли, или народным судом — при разделах имущества без земли (ст. ст. 73—84). Одновременно предусмотрены меры против измельчания дворов: губернскими органами могут быть в соответствии с указаниями центра, установлены нормы недробимости, причем эти нормы для хуторов и отрубов являются обязательными, для остальных же дворов могут лишь приниматься добровольно решением общества или отдельных дворов (ст. ст. 85—89).

Если двор является старым институтом крестьянского права, то второй хозяйствующий коллектив — товарищество — создан заново. В товариществе каждый член имеет «совместное» участие в пользовании общим земельным наделом товарищества без отвода отдельным членам участков в главных угодиях» (ст. 103); при этом земельные доли либо могут быть установлены (артели или товарищества с общественной обработкой), либо оставлены без определения (сельско-хозяйственные коммуны). Эти формы землепользования не имеют, конечно, серьезного практического значения.

Дворы могут пользоваться землею или в составе земельного общества, или отдельно, без вхождения в состав общества (ст. 10). О втором порядке пользования ЗК ничего ближе не говорит; по общему правилу дворы объединяются в земельные общества. Земельное общество ЗК соответствует старому сельскому обществу. По способу землепользования общества делятся на три типа. Иногда общество само есть хозяин, образуя коммуну или артель — это известный уже нам товарищеский способ землепользования. В остальных случаях общество есть совокупность дворов, причем либо оно является уравнительно-передельной общиной, либо применяет участковый способ землепользования «с неизменным размером права двора на землю в виде чересполосных, отрубных или хуторских участков» (ст. 90). Если для различных угодий установлены различные порядки землепользования (смешанная форма), то основным считается тот, который применяется к главным хозяйственным угодиям (ст. 90, прим.).

Наиболее подробной регламентации подвергается порядок общинный. Новостью по сравнению со старым режимом является открываемая для губернских учреждений, с одобрения НКЗ-а, возможность устанавливать разверсточные единицы по губернии и отдельным районам (ст. 95). В постановлениях о переделах сохранены минимальные сроки передела; приговоры регистрируются или, вернее, утверждаются волостными исполнительными комитетами. В отличие от декрета 30-го апреля надзор ограничен соблюдением правил и охраной прав отдельных членов и не касается больше «хозяйственной целесообразности». Оговорена необходимость возмещения коренных улучшений прежним землепользователям, и изъяты из передела наиболее культурные участки. При уходе членов двора на службу военную или общественно-государственную, доля их сохраняется за двором; при уходе на трудовые заработки, она сохраняется лишь на два севооборота; после этого срока возвращающийся наделяется из земельного запаса, а буде его нет — при ближайшем переделе (ст. 17).

Общества с участковым порядком землепользования являют собой некое mixtum compositum. В них значатся такие существенно разные формы землепользования, как участково-чересполосная (прежняя подворная), с одной стороны, и отрубная и хуторская, с другой. Если при чересполосице общество естественно продолжает проявлять некое земельное верховенство, вытекающее из самой системы землепользования (ст. 102), продолжая быть каким-то, хотя бы сведенным к минимуму коллективом, то переход к отрубному и хуторскому землепользованию эти земельные функции общества упраздняет. Поэтому, если закон и говорит о земельном обществе хуторян или отрубников, то лишь потому, что он снабжает его некоторыми внешними функциями, определяемыми не существом землепользования, а политической идеологией, или вернее, фразеологией закона. Так, общество несет ответственность перед государством за правильное и целесообразное использование находящихся в его пользовании земельных угодий (ст. 57); оно может временно лишить двор его земли, если она без уважительных причин оставлена будет без использования, или сдана в арен-

ду с нарушением закона (ст. 60), или если на ней будет вестись хищническое хозяйство (ст. 61). Эти статьи могут иметь значение в общинах (и при чересполосице участков) — но они пустой звук в обществе, самоупразднившемся путем перехода на отруба и хутора. Нужно, однако, отметить, что закон сохраняет за обществом (всякого типа) две реальные функции: во-первых, общество есть юридическое лицо, могущее «от своего лица приобретать имущество, заключать договоры, искать и отвечать на суде и ходатайствовать в других учреждениях» (ст. 64) и, во-вторых, в распоряжение общества поступают выморочные и лишившиеся хозяев участки членов общества (ст. 62).

Земельное общество не признается ЗК за нечто, раз на всегда данное. «Помимо существующих земельных обществ, таковыми признаются: сельско-хозяйственные коммуны и артели, а также добровольные объединения отдельных дворов или совокупность дворов, выделившаяся из прежних обществ» (ст. 42). Несколько обществ могут объединяться в одно общество или союз обществ (ст. 45). Каждое вновь образуемое общество получает свое существование с момента регистрации (ст. 49).

Что касается состава общества, то полноправными членами его считаются все члены дворов (или коммуны или артели), достигшие 18-ти лет, а домохозяева и моложе этого возраста (ст. 47). Каждое общество выбирает свободно форму землепользования (ст. 58). Порядок пользования земельными угодиями и правила по всем земельным и земельно-хозяйственным делам общества определяются уставом общества или соответствующими приговорами с соблюдением закона (ст. 48). Вступление новых дворов с правом на землю допускается лишь с согласия общества; однако, в обществах, признанных в установленном порядке имеющими излишки, допускается допринятие по распоряжению земельных органов (ст. 46). Группы членов общества при общинном и участково-чересполосном землепользовании, или даже отдельные члены могут при известных условиях выделяться к одному месту.

Органами общества являются сход и выборные органы (ст. 52). О выборных органах ничего ближе не говорится. Сход состоит из всех полноправных членов (ст. 47), причем он сни-

тается законным, когда на нем присутствуют домохозяева или представители не менее половины дворов; по делам, касающимся установления или изменения порядка землепользования, нужно присутствие представителей не менее двух третей дворов и не менее половины всех полноправных членов. При решении дел, касающихся установления или изменения порядка землепользования, требуется большинство в две трети голосов; по остальным делам достаточно простого большинства (ст. 54). Каждое постановление заносится в протокол (приговор), который получает силу лишь после подписи его председателем, секретарем и большинством присутствующих членов схода (ст. 56). Наблюдение за правильным применением обществом законов возлагается на ВИК (ст. 55, прим.).

Из остальных постановлений ЗК-а следует отметить, что совхозы отождествляются теперь с «агробазами».

Что касается землеустройства, то оно понимается шире, чем в прежнее время: еще не утеряна связь с отводом — наделением земли; землеустройство еще не может получить формально-чистого выражения в этом, по существу, переходном акте, вынужденном мириться с определением земельных отношений «по существу». Землеустройство платно — за него платят заинтересованные стороны.

§ 5. Итоги. До революции 1905—6 г. русский земельный строй был существенно дуалистичен. Было два юридических мира: мир X тома и мир крестьянского права. Крестьянское право не поддается выражению в терминах и понятиях частного права: оно проникнуто началами права публичного, началом крестьянского «права на землю» в составе земельных коллективов, общины и двора, и началом крестьянской крепости земельным коллективам, общине и двору. В составе общины (resp. двора) крестьянин имел субъективное публичное право на землю. Устойчивость земельных отношений определялась тем, что землевладение общин и (при подворном владении) дворов было закреплено в виде (хотя и ограниченной) индивидуальной собственности за указанными коллективами, как юридическими лицами. Различие народнической теории от сенатской практики сводилось лишь к тому, что по действо-

вавшему праву «право на землю» крестьян осуществлялось ими в устойчивых и, для внешнего мира, непроницаемых рамках индивидуальной собственности общины или двора, а по требованиям народников эти непроницаемые переборки должны были быть сняты, и субъективное публичное право всех трудящихся на землю должно было быть проецируемо на всю территорию государства, как единой общины. Дуализму X-го тома и крестьянского права был нанесен решительный удар законодательством Столыпина. Один коллектив — двор — был словом закона упразднен и заменен началом индивидуальной собственности; другому коллективу — общине — была объявлена решительная война; в широком масштабе было предпринято землеустройство, технически облегчающее и обеспечивающее индивидуальность земельной собственности. Постепенно, но сравнительно очень быстро, подготовлялась конверсия крестьянского права в общее земельное право, проникнутое началами X тома. Унификация земельного права в направлении X тома сменилась в факте революции, унификацией противоположной. Бурный рецидив надельных и передельных настроений смел X том и Столыпинскую реформу. Вся земля, за исключением спасенных крупных хозяйств (совхозов), переделена; результаты передела закреплены — им придан характер прочного землепользования, независимо от юридической преемственности, вне формальной связи со старым правом. Это не значит, однако, что прежние юридические факты безразличны[1]);

---

[1]) Вот какую характеристику результатов земельного распределения в целом дал на съезде землеустроителей и мелиораторов в феврале 1922 г. один из виднейших советских деятелей по земельному вопросу *А. К. Бергин*, возражая другому видному деятелю НКЗ Н. П. Рудину: «Ник Петр. известно, что так наз. унификация земель в Республике произошла лишь в кабинете Центрозема, а в жизнь фактически она еще не прошла. Она проходит в жизнь только там, где уже закончены работы по землеустройству. Мы знаем, что почти всюду у мужиков земля делится еще и до сих пор на барскую и не барскую и исключения из этого очень редки. Утверждение Н. П. об унификации земель правильно лишь в отношении разделов, где были произведены «черные переделы», но их такое незначительное количество, что исходить из них при решении основного вопроса, в общем и целом, не приходится. Это относится лишь

не подлежит никакому сомнению, что послереволюционное фактическое землепользование не только количественно приближается к прежнему, но часто с ним совпадает, лишь несколько, более или менее значительно, его видоизменяя: увеличивая или уменьшая. Не подлежит также сомнению, что поскольку новое не совпадает со старым, частные сделки играют между крестьянами свою роль, наводя мост между прошлым и настоящим. Советское законодательство закрепило землю за ее фактическими обладателями. Но это не упраздняет и не снимает проблемы смыкания нового права со старым, упразднение «психологической чересполосицы» (удачное выражение В. Келлера).

Наряду с укреплением нового земельного права в его формальных основах будет итти процесс его дальнейшего развития в направлении X тома. Советское законодательство, консолидируя революцию, закрепило все земли — за исключением спасенных от передела крупных хозяйств — на крестьянском праве за крестьянскими коллективами[1]). Земельное право теперь унифицировано за отмеченным изъятием. В России безраздельно царствует крестьянское право эпохи Александра III, с одной стороны существенно смягченное (в смысле безразличия к формам землепользования и раскрепощения крестьян от уз двора и общества), с другой стороны, значительно измененное национализацией землепользования и демократизацией двора и схода. Но это законодательство — в значительной степени лишь форма, скрывающая существенно отличное содержание. Общинный быт изжит. Не нужно думать

к некоторым районам Орловской и Тульской губерний, в остальных же местах почти нигде, за исключением отдельных волостей, черные переделы произведены не были, так что можно смело сказать, что 99% земель Республики и до сих пор еще фактически делятся на эти две категории — барскую и не барскую и унификации земель фактически еще не произошло, а существует только теоретически». «Новое Землеустройство». М., 1922, стр. 29.

[1]) Интересно, что на Украине, благодаря запозданию окончательного укрепления советской власти, передел был предотвращен. Советская власть взяла все сохранившиеся крупные владения под свою защиту. Однако, ей пришлось уступить. Закон 5 февр. 1920 г. санкционирует передел в очень значительных размерах.

что община уже умерла повсеместно; в отдельных районах она еще жива; но тяга на отруба и хутора все же есть явление массовое, иногда стихийное. Если ликвидация общины может протекать в формах существующего законодательства и будет итти все ускоряющимся темпом, то для создания подлинного права собственности все же понадобится его существенный пересмотр. В связи с созданием в России устойчивого правопорядка и возрождения экономической жизни двор неизбежно сменится единоличным хозяином, обладающим необходимой для экономической действенности свободой пользования и распоряжения. Под знаменем свободной индивидуальной собственности и пойдет дальнейшее развитие земельного права.

2

ОРГАНИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ

Н. С. Тимашева.

§ 1. Эпоха коммунистического эксперимента. 1-го ноября 1917 г., т. е. через неделю после октябрьской революции, был опубликован декрет о рабочем контроле над промышленностью. Мероприятие это, по официальному разъяснению, рассматривалось, как мера, подготовительная к национализации промышленности и переводу всех предприятий в собственность советской республики[1]).

Национализация промышленности начинается с отдельных декретов, издаваемых по случайным поводам. Более быстрый темп получает национализация с мая 1918 г. К концу 1919 г. ее можно считать почти законченной.

Означая, с экономической точки зрения, введение отдельных предприятий в «единое социалистическое хозяйство», национализация обусловливает, с точки зрения советского права, не только разрыв юридической связи между предприятием и его собственником, но и утрату им своей самостоятельности. Вся национализованная промышленность становится частью государственного аппарата[2]). Вся коммерческая сторона ее

---

[1]) См. п. *в*) ст. 3 «Декларации прав трудящегося и эксплоатируемого народа».

[2]) Организационные формы многократно менялись; все они в настоящее время утратили актуальный интерес.

деятельности из совокупности самостоятельно заключаемых юридических сделок превращается в сложную систему распоряжений государственных органов. При этом, в силу свойственного советскому государству централизма, эти распоряжения даже по маловажным вопросам должны исходить из центра или, точнее, быть с великими усилиями от него исхлопатываемыми.

§ 2. Первые годы НЭП-а. Надуманность и нежизненность организационных форм национализованной промышленности не были, конечно, единственной причиной развала ее на глазах удивленных поклонников марксистского догмата о чудотворных результатах всякой концентрации в производственной области. Но они играли в этом развале столь явную роль, что, с переходом к НЭП-у, они должны были подвергнуться радикальному пересмотру. Верхи советской власти выдвинули идею применения в промышленности принципа хозяйственного расчета, «понимая под ним ведение предприятий на таких началах, при которых все затраты на них должны учитываться и окупаться, а в результате работы их должно быть увеличение материальных благ»[1]).

Новая точка зрения впервые проявляется в постановлении СНК от 9-го авг. 1921 г. о проведении НЭП-а и получает дальнейшее развитие в постановлении СТО от 12-го авг. 1921 г. о мерах к восстановлению крупной промышленности. Отделы I—III этого постановления устанавливают нижеследующие положения. Наиболее крупные, технически оборудованные, целесообразно организованные и соответственно расположенные предприятия определенной отрасли промышленности могут быть группируемы в объединения на основании хозяйственного расчета. Форма взаимоотношений между правлениями объединений и соответствующими органами ВСНХ или губ. СНХ, порядок контроля и степень самостоятельности определяются особой инструкцией. Правлениям объединений передаются в заведывание соответствующие предприятия со всем

[1]) Русская промышленность в 1921 г. «Отчет к IX Съезду Советов, стр. VII.

оборудованием, материалами, запасами сырья и топлива, полуфабрикатами и подсобными предприятиями.

На почве этих «основных положений» в течение последних месяцев 1921 г. и первой половины 1922 г. в стихийном порядке, т. е. без сколько-нибудь заметного управления из центра[1]), происходит процесс распада «единого социалистического хозяйства» в сфере промышленности. Юридической сущностью этого процесса является возникновение — под наименованием трестов — государственных органов, призываемых к управлению государственной промышленностью на началах деконцентрации и получающих, в некоторых отношениях, структуру обособленных от государства правовых субъектов. Возникшие в числе около 400 тресты[2]) получают право заключать юридические сделки между собою и с посторонними лицами. Сделки эти — по преимуществу по приобретению средств производства и реализации его результатов — во многих отношениях стесняются и ограничиваются[3]). Но своей совокупностью они быстро оттесняют на задний план систему публично-правовых распоряжений, в форме которых протекала хозяйственная деятельность промышленности в эпоху коммунистического эксперимента.

§ 3. Действующее право. Дальнейшее развитие законодательства по вопросу об организации государственной промышленности целиком определяется той двойственностью, которая с самого начала присуща юридической природе трестов. ГК, который, естественно, рассматривает переведенные на хозяйственный расчет предприятия и их объединения, как субъекты гражданского оборота, подчеркивает их юридическую самостоятельность и делает смелую попытку конструировать их, как не связанные с казной юридические лица (ст. 19). Имущество этих «лиц» распадается на две части: 1) изъятое из оборота (земли,

---

[1]) Об этом процессе см. *Л. Пумпянский.* Организация и работа советских трестов. Экономический Вестник, кн. I. Берлин, 1923. Стр. 86—7.

[2]) Необходимо отметить, что некоторая часть государственной промышленности (напр., каменноугольная промышленность Донецкого бассейна) не подверглась процессу трестирования и осталась в прямом подчинении центру.

[3]) См. ниже статью «Регламентация внутренней торговли».

строения, оборудование) и 2) находящееся в свободном их распоряжении. В отношении первой части ст. 22 ГК устанавливает, что оно не может быть отчуждаемо и закладываемо теми органами, в ведении коих оно состоит, а также обращаемо на удовлетворение кредиторов. Что касается второй части имущества, то оно, в силу ст. 19 ГК, отвечает за долги треста и, как следует a contrario из ст. 22, может быть отчуждаемо и закладываемо.

ГК, само собой разумеется, оставляет открытыми вопросы об управлении трестами и о взаимоотношениях их с органами государства, призванными к верховному руководству промышленностью. Иными словами, он оставляет в тени вторую сторону юридической природы трестов, роль их в качестве составных частей государственного аппарата. Эти взаимоотношения в течение 1921 и 1922 г. г. регулировались отчасти уставами отдельных трестов, отчасти текущими инструкциями и распоряжениями ВСНХ.

Неопределенность создававшегося при таких условиях положения побудила советскую власть к изданию специального декрета «о государственных промышленных предприятиях, действующих на началах коммерческого расчета (трестах)». Постановление ВЦИК-а и СНК от 10-го апреля 1923 г. (СУ, № 29 ст. 336) в полной мере сохраняет характерную для советских трестов двойственность. С одной стороны, в силу ст. 2, госуд. тресты со дня регистрации приобретают права юридических лиц, а ВСНХ не вмешивается в текущую административную и техническую работу их правлений (ст. 29). С другой стороны, право распоряжения имуществом трестов принадлежит ВСНХ и СТО (ст. 5).

Двойственность природы трестов приводит к весьма своеобразной структуре их.

Эта последняя во многих отношениях напоминает строение современных акционерных обществ: в их составе мы видим правление, директора-распорядителя, директоров отдельных предприятий и ревизионную комиссию, причем постановления о правах и обязанностях этих органов являются точным сколком с уставов акционерных компаний

в современном государстве. «То обстоятельство, говорит официозный комментатор декрета[1]), что декрет... многое заимствует из практики развитых капиталистических предприятий... не должно нас смущать. Мы отнюдь не думаем отрицать, что нам необходимо перенять у капитализма все то ценное, организационно-высокое и совершенное, что им выработано за десятки лет практической работы, и что при строительстве социализма является не только вполне пригодным, но и совершенно неустранимым».

Цитируемый автор прав в том отношении, что коммунисту нет оснований приходить от декрета в смущение. Ибо аналогия с акционерной компанией представляется неполной: в строении госуд. трестов отсутствует необходимый орган последней — общее собрание акционеров. На его место вступает ВСНХ, как представитель собственника имущества треста — государства. В самом деле, в силу ст. 28, исключительному ведению ВСНХ подлежит назначение и смещение членов правления[2]), ревизионной и ликвидационной комиссии, утверждение и изменение инструкций правлению, директору-распорядителю и главному бухгалтеру, рассмотрение и утверждение сметы и плана действий на наступающий год, утверждение отчета и баланса за истекший год, распределение прибыли, разрешение приобретения и отдачи в аренду, а равно залога и отчуждения частей основного капитала, разрешение вопросов об изменении устава (в частности об уменьшении уставного капитала) и о ликвидации треста.

В некоторых случаях ВСНХ связан директивами СТО. «Изымая, таким образом, тресты из прямой иерархической подчиненности по административной линии ВСНХ, ...декрет в то же время оставляет его частью государственного капитала, ясно оговаривая права государства,

---

[1]) Изв. ВЦИК-а 1923 г. № 84.

[2]) Члены правления назначаются на год, но могут быть досрочно отозваны; председатель правления может быть досрочно смещен ВСНХ лишь при обнаружении ревизионной комиссией или судебными властями несоответствия возложенным на него обязанностям, бесхозяйственности или других преступлений (ст. 29).

как владельца имущества и высшего распорядителя его средствами[1])».

Итак, если трест и есть юридическое лицо, то верховным органом его является один из органов государства; государству же принадлежит все передаваемое тресту имущество, и в казну поступает вся прибыль треста за указанными отчислениями (ст. 45).

Передаваемое тресту имущество получает наименование «уставного капитала» его. Уставный капитал каждого треста определяется ВСНХ, который составляет ему инвентарную опись и оценку по существующим ценам с переводом на золотые рубли[2]). Уставный капитал распадается на основной и оборотный. Под основным понимается все имущество, которое не истребляется (sic!) целиком в одном акте производства, как-то фабричные и другие строения, машины, оборудование, инструменты, живой и мертвый инвентарь. Под оборотным понимаются деньги, ценные бумаги, продукция, а равно все те предметы, которые могут быть только однажды использованы в процессе производства, как-то топливо, сырье и т. п. (ст. 16). В отношении всего основного капитала тресту принадлежит право владения, пользования и распоряжения (ст. 6), т. е. как-будто право собственности (ст. 58 ГК); в действительности, как было показано, права пользования и распоряжения представляются настолько ограниченными, что в постановлении ст. 6 декрета следует видеть лишь не имеющую подлинного юридического смысла фразу.

По вопросу об ответственности треста декрет примыкает к ст. 19 ГК: в силу ст. 1 ч. 3 «государственная казна за долги трестов не отвечает»; не отвечает государство и по облигационным займам трестов, поскольку постановлением СНК-а этим займам не будет дана государственная гарантия. Самые тресты несут ответственность по своим обязательствам лишь в пределах состоящего в их распоряжении имущества (ст. 1 ч. 2).

---

[1]) Цит. статья.

[2]) 8-го июня 1923 г. СТО утверждена инструкция о порядке составления инвентарных описей и оценки уст. капитала госуд. предприятий, организуемых на началах комм. расчета (СУ, № 53 стр. 524.)

При этом на имущество, относящееся к основному капиталу, взыскание может быть обращено лишь в пределах ст. 22 ГК (ст. 17 декрета). Таким образом, получает огромную важность различение между основным капиталом треста и той частью его имущества, которая представляется изъятой из гражданского оборота. Различие это вряд ли было ясно составителям декрета: если сравнивать буквальные тексты относящихся сюда законодательных постановлений, то окажется, что ст. 16 декрета охватывает, сверх предметов, перечисленных в ст. 22 ГК, машины, инструменты, живой и мертвой инвентарь. Сопоставляемое с ними в ст. 16 «оборудование» становится, однако, при этих условиях, довольно загадочным понятием. А, между тем, оборудование, в силу ст. 22 ГК, является изъятым из гражданского оборота.

С другой стороны, принцип ограничения ответственности трестов пределами переданного им имущества нарушается постановлением ст. 20 декрета, в силу которой «если годовой баланс треста будет заключен с убытком... то ВСНХ может, имея в виду особое госуд. значение работ треста, сделать представление в СТО о целесообразности покрытия дефицита за счет государственной казны». На практике этому постановлению принадлежит огромное значение, т. к. только благодаря нему оказывается возможным, при общей дефицитности госуд. промышленности, удовлетворять претензии кредиторов, в частности рабочих.

Но что наступает, если ВСНХ или СТО не используют открываемой им ст. 20 возможности? В этом случае остается только обращение треста к ликвидации, каковая представляется обязательной: 1) при уменьшении уставного капитала на две трети и 2) при недостаточности оборотных средств треста для покрытия долгов, предъявляемых ко взысканию (ст. 51). Ликвидация производится назначаемой ВСНХ ликвидационной комиссией. Оставшееся по ликвидации имущество поступает в распоряжение ВСНХ и на учет НКФ (ст. 52). В постановлениях о ликвидации не делается никаких оговорок относительно тех составных частей имущества треста, которые представляются изъятыми из оборота. Было бы однако неосто-

рожным делать отсюда вывод, будто ст. 17 декрета к случаям ликвидации неприменима.

В ст. 20 декрета явно чувствуется проникновение в частноправовую природу треста публично-правового момента. С еще большей ясностью проступает последний в ряде постановлений, в своей совокупности означающих, что, если не с «единым социалистическим», то с «плановым» хозяйством еще не совсем покончено. Действительно, план действий на наступающий операционный год устанавливается для треста ВСНХ на основе утвержденного СТО производственного плана по данной отрасли промышленности (ст. 28 п. д.). Для реализации продукции трестов постановлениями ВСНХ или СТО могут быть установлены отпускные цены (ст. 48). Допускается *принуждение* трестов постановлениями СТО *к заключению* с государственными органами *договоров* на поставку продукции по ценам ниже рыночных (ст. 49). Наконец, одновременно с «занаряживанием» (как официально именуется только что отмеченный институт) платеж постановлением СТО может быть отсрочен до конца операционного года, что, при падающей валюте, равносильно уменьшению платы в несколько раз. При таких условиях «хозяйственный расчет», ради которого тресты приравниваются юридическим лицам частного права, становится более, нежели проблематичным.

Необходимо отметить, что постановления декрета являются только «рамочными». Каждый трест получает свой устав, который утверждается СТО по представлению ВСНХ. В силу постановления СТО от 30-го мая 1923 г. (СУ, № 51 ст. 504), для предварительного рассмотрения проектов уставов при нем учреждена особая комиссия.

На основе изложенного декрета живет и работает в настоящее время главная масса русской промышленности, в эпоху коммунистического эксперимента национализованная и не признанная впоследствии подлежащей относительной денационализации в порядке аренды или концессии[1]). Декрет этот, фикси-

[1]) Об аренде промышленных предприятий и концессиях см. следующую статью.

рующий и узаконяющий сложившуюся за 1921—2 г. г. практику деконцентрации, является, быть может, самым типичным декретом эпохи НЭП-а: в двойственности положения трестов, являющихся одновременно государственными органами, призванными служить организованному на публично-правовых основаниях «плановому хозяйству», и субъектами частного права, долженствующими работать на основе хозяйственного расчета, отражается непримиримое противоречие между твердым намерением РКП удержать в своих руках «командующие высоты» в хозяйственной жизни и властными требованиями экономики.

3

АРЕНДА ПРОМЫШЛЕННЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ И КОНЦЕССИИ

А. А. Боголепова.

§ 1. Введение. Новая экономическая политика советской власти одной из своих сторон означает денационализацию части промышленности и привлечение частного капитала для восстановления промышленной жизни страны. Главными формами приложения последнего в условиях советского строя оказались аренда и концессии. Советское государство не хочет уступить капиталистам в частную собственность национализированные им предприятия и промыслы. Продолжая само оставаться собственником всех их и не выпуская из своего непосредственного заведывания «командные высоты» (железные дороги, тяжелую индустрию и пр.), оно находит возможным передать частному капиталу ряд других отраслей деятельности лишь во временное пользование, сохраняя, однако, за собою и в отношении их общий контроль за ведением дел.

В противоположность государствам с частно-хозяйственным строем, в коих только в качестве изъятия, в интересах общественной пользы, предоставляются государству исключительные права распоряжения отдельными хозяйственными объектами, с устранением в этом отношении прав частных лиц, в советской России «публичная собственность» государства на орудия и средства производства, а равно его исключительное право на промышленную деятельность в различных отраслях является общим правилом, частная же собственность

и частно-промышленная деятельность оказываются, напротив, изъятием из этого правила. Изъятия эти понимаются, как вызванные тактическими соображениями «уступки» государства требованиям времени. Некоторые из таких уступок, напр. допущение открытия кустарных и мелко-промышленных предприятий уже закреплены в специальных законодательных актах[1]). К числу таких уступок относятся в частности и аренды. В соответствующих актах заранее установлены как условия, на которых могут сдаваться в аренду частным лицам национализированные предприятия, так равно и перечень последних[2]). Поскольку же частный капитал стремится к допущению к промышленной деятельности по отношению к объектам, которые прямыми постановлениями государственной власти не предназначены для частного хозяйства, или на условиях, заранее в законах не предопределенных, оказывается необходимым особый акт уступки — концессии со стороны государства. Концессия в советской России есть допущение частно-хозяйственной деятельности в изъятие из общих законов. В первоначальном декрете «Об учреждении главного Концессионного Комитета при ВСНХ» прямо говорилось, что к предметам его ведения относится «руководство переговорами о заключении всякого рода концессионных договоров, допускающих изъятие из общих законов»[3]). Та же по существу мысль повторяется и в позднейшем декрете о Концессионном Комитете при СНК СССР, коим на него возлагается «руководство переговорами о заключении всякого рода концессионных и иных, допускающих изъятие из общих законов, договоров[4]).

В условиях советской системы концессия не есть подзаконный акт уступки административным установлением осуществления его исключительных полномочий частному лицу.

---

[1]) О кустарной и мелкой промышленности, 7 июля 1921 г. СУ, 1921 г. № 53.

[2]) О порядке сдачи в аренду предприятий, подведомственных ВСНХ, 5 июля 1921 г. СУ, 1921 г. № 53.

[3]) Декрет 8 марта 1923 г. ст. 4, СУ, 1923 № 20.

[4]) Декрет 21 авг. 1923 г. ст. 3. Изв. ЦИК 1923 г. — 196. См. также статья *Е. Гн-н.* О концессиях, в № 152 Изв. ВЦИК-а 1923 г.

Здесь это акт законодательного характера, создание специального закона для данного конкретного случая. В государствах с частно-хозяйственным строем концессия не вносит каких-либо новых начал в юридическую структуру экономических отношений. В условиях советского строя это есть путь постепенного сознательного суживания государственной властью сферы применения методов социалистического хозяйства, — с другой стороны — это путь постепенного все далее и далее идущего проникновения в это хозяйство частного капитала.

§ 2. Аренда. Особенности аренды вытекают как из специальных целей, преследуемых советской властью, так и из общих условий современного советского хозяйственного строя.

Посредством аренды советская власть имеет в виду добиться того, чтобы арендаторы предоставляли государству часть продукции тех предприятий, деятельность которых последнее не может само успешно вести через свои органы; вместе с тем правительство желает сохранить за собою возможность давать такое направление деятельности этих предприятий, которое согласовалось бы с проводимым им общехозяйственным планом. Отсюда отнесение в контингент подлежащих сдаче в аренду предприятий тех, которые значительно повреждены в процессе революции, бездействуют или слабо работают или вообще не представляют особого интереса для советской власти, отсюда же далее, возложение на арендатора обязанности отремонтировать снимаемое придприятие, требование платы преимущественно в виде процента от продукции предприятия, преимущественное право государства на приобретение продукции производства, наконец, установление определенного производственного плана и создание контроля над работой.

Согласно Инструкции ВСНХ относительно применения декрета об аренде[1]), для всех подлежащих сдаче предприятий составляются особые списки местными или центральными хозяйственными органами, — в зависимости от подведомственности предприятия. Если прибыль от предприятий поступает

[1]) См. «Инструкция о применении Постановления СНК-а от 5 июля 1921 г. — Законодательство о промышлености, торговле, труде и транспорте. Изд. Редакц. — Издат. Отд. ВСНХ-а М., 1923 г. т. I, стр. 224 и сл.

в общегосударственный доход или в доход отдельных союзных республик, то договоры аренды на них заключаются с соответствующим ВСНХ или их областными органами (Главными Управлениями, Промбюро). Относительно же предприятий, доходы от которых поступают в местный бюджет, договоры заключаются с Губ. СНХ или с заменяющими их органами[1]). Обязанность произвести простой или капитальный ремонт так, чтобы по окончании срока сдать государству предприятие в полной исправности, а равно обязанность безвозмездно оставить в пользу государства все производственные улучшения и возведенные постройки сталкиваются с довольно коротким сроком аренды. Последняя, по общему правилу, заключается на время до 6 лет. Для большего срока необходимо каждый раз особое разрешение Президиума ВСНХ. В связи с этим, в отличие от первоначального порядка сдачи[2]), арендаторам, в случае производства ими больших затрат на ремонт, может быть по договору предоставлено право продлить соглашение на тех же условиях на известное количество лет или право на возвращение той части стоимости произведенных улучшений и ремонта, которая остается неамортизованной в процессе производства. В последнем случае в договоре устанавливаются амортизационные периоды.

Арендным договором обычно предусматривается определенный план производства с указанием, какого рода изделия и в каком количестве будут вырабатываться на арендуемом предприятии. Всякое существенное изменение основного производства или присоединение к нему нового может быть произведено только в порядке изменения договора по соглашению с тем учреждением, с которым он заключен. Из этого установленного в договоре размера продукции предприятия и исчисляется определенный процент ее в качестве арендной платы. На практике в первое время устанавливалось в среднем 10—15 процентов отчисления, которое в отдельных случаях колеба-

[1]) Декр. 18 сент. 1923 г. Экон. Жизнь, 26 сент. 1923 г. Постан. ВЦИК-а 1923 г. 3-го ноября. Изв. ВЦИК 1923 г. № 253.

[2]) См. Первую Инструкцию ВСНХ о порядке применения Постановления СНК от 5 июля 1921 г. — Эк. Жизнь, 1921 г. № 156.

лось от 5 до 35%[1]). Впоследствии в отдельных местностях стали несколько больше считаться с фактическими возможностями при установлении размера арендной платы. Вместо внесения натурой, она в настоящее время может быть установлена и в денежной форме, в золотых рублях[2]).

Арендатор обязан, конечно, соблюдать все установленные и имеющие быть впредь установленными правила относительно найма рабочих, их увольнения и охраны труда[3]). Размер заработной платы при этом устанавливается профессиональным союзом.

Необходимо, наконец, отметить особенности имущественного и личного положения арендатора в отношении права его распоряжаться своим имуществом, охраны ненарушимости заключенного договора и ответственности за нарушение его. Арендатор может принимать заказы как от частных лиц, так и от правительственных учреждений, а равно сбывать товары на внутреннем рынке. Вывоз за границу возможен только через НКВТ, которому принадлежит монополия в этом отношении. Декретом «Об аренде» 5 июля 1921 г. гарантируется, что возникающие в связи с договором споры должны разрешаться Нар. Судом, и что расторжение договора не может последовать в силу одностороннего акта государства, а допустимо лишь по суду (ст. 6). Сила этого постановления, однако, ослабляется как правами контролеров (см. ниже) принимать без суда некоторые меры против арендатора, так в особенности общим правилом ст. 30 Гражданского Кодекса РСФСР[4]).

Для надзора за сданными в аренду предприятиями при местных СНХ (или при заменяющих их органах) состоят особые контролеры, которым представляется право входить во всякое время во все помещения сданного в аренду предприятия, а

---

[1]) «На новых путях», 1921—1922 г. Вып. III. Изд. СТО М., 1923 г. стр. 77.

[2]) «Два года арендной кампании». Обзор арендной практики Петрогр. Промбюро. — *А. Наумов*, Эконом. Жизнь, 1923 г. № 200.

[3]) См. ст. 4 декрета «О порядке сдачи в аренду предприятий подведомственных ВСНХ» от 5 июля 1921 г.

[4]) См. ниже статью «Гражданское Право».

равно поверять все документы и книги предприятия. Они обязаны следить за выполнением производственной программы, сохранностью имущества и оборудования, за своевременным выполнением ремонта и взносом арендной платы и пр. В случае обнаружения каких-либо неправильностей они составляют протокол для препровождения его тому органу, при котором они состоят, для того, чтобы последний принял соответствующие меры. Они могут, однако, и самостоятельно делать необходимые распоряжения в неотложных случаях: 1) при нарушении обязательств по взносу арендной платы и 2) в интересах сохранности имущества, вверенного арендатору[1]).

§ 3. Концессии. Если однотипность арендных договоров и сравнительно небольшое хозяйственное значение обычно сдаваемых в аренду предприятий привели к децентрализации арендного дела, то в отношении концессий наблюдается, напротив, тенденция к строгой централизации. Разнородность концессионных договоров и важное значение предприятий, являющихся их объектами, вызвали «во избежание параллелизма и несогласованности» объединение всего дела в одном органе, в Главном Концессионном Комитете, состоящем из лиц по назначению СНК[2]). В руках его сосредоточиваются главным образом функции общего руководства. В этих целях он издает инструкции и распоряжения, обязательные для всех органов, имеющих отношение к концессионным предприятиям. Вместе с тем, он же рассматривает первоначальные проекты концессионных договоров, но по общему правилу сам их не утверждает, а направляет лишь «одобренные» им проекты в СНК, которому принадлежит право утверждать их. В виду придаваемого концессиям характера «изъятий из закона» окончательное разрешение концессий совершенно последовательно оставлено в ру-

---

[1]) Инструкция ВСНХ-а о порядке контроля над выполнением обязательств принятых арендаторами перед государством ст. ст. 1, 2, 3.

[2]) Декр. 4 апр. 1922 г. Об учреждении Главн. Комитета по делам о концессиях и акционер. обществах. СУ, 1922 № 28 ст. 320; декр. 8 марта 1923. Об учреждении Главн. Концесс. Комитета при СНК — СУ, 1923 № 20; декр. 22 апр. 1923. Об учреждении Главн. Концесс. Комитета при СНК-е СССР. Извест. ЦИК-а СССР, 1923 г. № 196.

ках органа, осуществляющего функции текущего законодательства. Самое же ведение непосредственных переговоров с соискателями концессий и выработка первоначальных проектов договоров осуществляется особыми комиссиями при отдельных НК-ах СССР (в частности при ВСНХ[1]) и при СНК Союзных Республик, а также местными ГИК-ами и УИК-ами поскольку дело касается коммунальных предприятий[2]). При этом Гл. Конц. Комитет имеет право изъять ведение переговоров с концессионерами от отдельных концессионных комиссий и вести их прямо от себя. Заграницей те же функции непосредственного сношения с соискателями концессий осуществляются Концессионными Комиссиями при Берлинском и Лондонском Торговых Представительствах, задачей которых вместе с тем является заинтересовать иностранный капитал объектами концессий. Все эти учреждения, ведущие предварительные переговоры, результаты их сообщают в Главный Концессионный Комитет, действуя все время по его указаниям. Таким путем при множественности предварительных инстанций дело все же вливается, в конце концов, в одно общее русло.

Формы организации концессионных предприятий определяются соглашениями концессионеров с советской властью, в зависимости, главным образом, от характера концессий. При выдаче промышленных концессий, соединенных с помещением капитала в пределах России, советское правительство оставляет больше самостоятельности в организации их и ставит менее тяжелые условия, чем при выдаче концессий торговых на ввоз иностранных товаров и вывоз русского сырья. В этих случаях оно настаивает на особом расширении своих контрольных функций и на получении для себя возможно больших выгод. Как в связи с этим, так и в зависимости от степени заинтересованности советской власти в том или ином виде производства, а также в зависимости от количества влагаемого в дело капитала, от солидности фирм и т. п., можно установить це-

---

[1]) Положение о Концессионном Комитете при ВСНХ, 30 июня 1921 г. «Законодательство о промышленности», 1923 г. т. I стр. 38.

[2]) Декр. 12 апр. 1923 г. СУ, 1923 г. ст. 344.

лую градацию форм концессионных предприятий и поставляемых им условий.

Если в отдельных случаях и допускается независимость во внутренних делах единоличного или акционерного концессионного предприятия, то лишь при условии предоставления правительственной инспекции права контроля над ведением дел и ознакомления с течением работ. Иногда правительство оставляет за собою право назначения нескольких членов правления предприятия. Наиболее же резкой формой вмешательства в деятельность концессионеров является создание так наз. смешанных обществ, куда вместе с предпринимателями входит и правительство в качестве акционера, на долю которого приходится большею частью половина акций. В конструкции этих обществ, однако, наблюдаются некоторые существенные отступления от обычных порядков деятельности акционерных компаний[1]). Члены правления смешанных обществ не избираются свободно общим собранием акционеров, а правительство обычно заранее выговаривает себе половину всего числа мест членов правления и совета общества. Иногда даже, на случай недостижения соглашения между членами правления, председательствование обеспечивается за лицом из числа членов, вошедших в правление от правительства. Но промышленники, уступая председательствование, в отдельных случаях выговаривают себе более существенное право — назначать, при отсутствии соглашения в правлении, из своих кандидатов директора-распорядителя общества.

В зависимости от строения концессионного предприятия изменяется характер и способ уплаты концессионного вознаграждения. Частное предприятие (единоличное или акционерное) вносит долевое отчисление продукции производства или определенную денежную плату. В смешанных обществах правительство получает дивиденд на свои акции.

Долевое отчисление так же, как и при аренде, является

---

[1]) См. *А. Э. Вормс.* Смешанные акционерные общества. СП, 1922 г. № 1, стр. 93 и сл.

очень высоким. Размер его колеблется, в зависимости от характера предприятия, от 5 до 20%[1]).

Отчисление дивиденда в смешанных обществах имеет большею частью ту особенность, что при достижении им размера свыше 40% на акционерный капитал правительству, обладающему половиной всех акций, предоставляется не 50%, а 60% или даже 75% дохода; иногда ему гарантируется некоторый дивиденд, подлежащий выдаче до оплаты акций частных предпринимателей. Однако, гораздо существеннее этих преимущественных прав на дивиденд то обстоятельство, что весь 50% доход на акции правительства идет без затраты последним своего капитала в дело.

При некоторых видах концессий, наиболее выгодных предпринимателям и наименее существенных для советской власти, последняя добивается еще больших денежных жертв от концессионеров. Нуждаясь в деньгах, оно выговаривает довольно крупный кредит, как для смешанного общества (где оно является половинным совладельцем), так и непосредственно для себя. Кредит для правительства является по преимуществу товарным и в некоторых случаях, в особенности в отношении торговых концессий, достигает до 500.000 фунтов стерл. или 1.000.000 долларов (концессия Вольфа). Кредит соединяется в некоторых случаях с обязательством произвести определенные сооружения, например, для лесной концессии — достроить проводимую через уступленную местность железную дорогу (концессия Вирта).

Что же получают концессионеры ценою таких жертв? Они приобретают право заниматься одной из тех отраслей промышленной деятельности, которые считаются национализованными и находятся в руках самого государства; они обеспечивают за собою возможность эксплоатировать естественные богатства России, получают в свое распоряжение крупные фабрики и заводы. Ближайшими объектами концессии, согласно первоначальным предположениям СНК[2]), являются огром-

[1]) «На новых путях». Вып. III. М., 1923 г. стр. 87.

[2]) «О концессиях», Текст декрета 23 ноября 1920 г., объекты концессий, карты. Петерб. Гос. Издат. 1921 г.

ные участки земли для сельско-хозяйственной обработки на юго-востоке Европейской России, обширные лесные богатства в Западной Сибири и на севере Европейской России, горные участки в Сибири. Как показал опыт первых трех лет, объекты концессий расширились за первоначально намечавшиеся рамки. Появились концессии звероловные, транспортные, нефтяные, на устройство телеграфных сообщений, на открытие коммерческого банка, и особенно развились концессии торговые, которым предоставляются льготы по ввозу и вывозу. Сравнительно меньшая затрата капитала и возможность быстро получить имеющиеся еще сырье и лом делают эти концессии очень привлекательными для заграничных промышленных кругов. Так как монополия НКВТ при этом сохраняется, то за ним остается право ограничения предметов ввоза и их количества, а равно контроль над тем, чтобы вывозились предметы, действительно допущенные к экспорту; устанавливаются затем особые правила для согласования интересов концессионера и НКВТ в отношении места вывоза и цены товаров. Согласно основным принципам, которые были установлены декретом СНК 23 ноября 1920 г. «О концессиях», концессионерам вообще предоставляется право вывоза за границу добываемого и вырабатываемого ими продукта (ст. 1), без чего для иностранцев концессии утратили бы всякий смысл. К вывозу при этом допускается только известная, заранее обусловленная часть продукции.

Сроки на пользование концессией в отдельных случаях весьма длительны, напр., до 40 лет (на одно из предприятий, взятое в концессию прежним собственником — Обществом Шарикоподшипник). Но в виде правила наибольшим сроком является 20, 25 лет. Встречаются концессии на 5 лет. Во многих случаях концессионеры сами не хотят себя связывать длинным периодом времени, заключая договоры на 1 год, или на неопределенное время. Правительство сохраняет за собою право на досрочный выкуп, приблизительно по истечении половины установленного срока.

При осуществлении своей деятельности концессионеры попадают в непривычную для них атмосферу советского права,

подчинясь общим правовым условиям, существующим для частной промышленности в советской России. Хотя, согласно установленным СНК общим условиям концессий, наем рабочих может происходить не только по КЗТ, но и по «специальному договору, гарантирующему соблюдение по отношению к ним определенных условий труда, ограждающих их жизнь и здоровье»[1]), однако на практике советская власть в позднейших договорах настаивает большей частью на подчинение постановлениям КЗТ. Вместе с тем в отношении набора рабочих в концессионных договорах иногда предусматривается максимальный процент рабочих, которые могут быть вывезены из заграницы. Концессионеры на общих основаниях подчиняются и тяжелому налоговому прессу на промышленность. Имевшие место в первоначальных договорах ограничения налогов известным процентом к оборотам предприятия (4—5%) становятся более редкими[2]). Концессионеры большею частью обязуются подчиняться вообще всем изданным и имеющим быть изданными законам советской России. Некоторую гарантию от возможных осложнений они, видимо, усматривают в заинтересованности в их деле самого же правительства, особенно при смешанных обществах. В качестве же правовой гарантии наиболее видные из концессионеров добиваются изъятия некоторых споров между ними и правительством из подсудности советским судам. Споры эти передаются третейскому суду, составляемому из равного числа представителей обеих сторон. Особое значение при этих условиях получает способ избрания суперарбитра в случае недостижения в этом вопросе соглашения между судьями, выставленными от каждой стороны. Существующие концессионные договоры предоставляют назначение его или Советам Высших Технических Учебных Заведений (Петроградского Лесного Института, Высшего Технического Училища в Москве), или Московскому Биржевому Комитету. В иных случаях самому концессионеру представляется право выбрать суперарбитра из нескольких предлагаемых советской властью членов Российской Академии Наук. Более

[1]) Декр. 23 ноября 1920 г. О Концессиях, ст. 5.

[2]) «На новых путях», т. III, стр. 87.

реальное значение для концессионеров имеет, конечно, допускаемое в отдельных договорах предоставление возможности избрать суперарбитра не из числа советских подданных, а из нескольких кандидатов, являющихся подданными третьих (по отношению к договаривающимся) государств. Иногда в качестве суперарбитра персонально указывается Ф. Нансен[1]). Наибольшей гарантией для представителей иностранного капитала является в некоторых договорах установление юридического местопребывания правления концессионного предприятия где-либо заграницей (напр. — в Берлине), в связи с чем разбирательство исков к нему переносится на почву права, действующего по месту пребывания правления. Но если бы и в отношении упомянутых третейских судов возник вопрос о гарантии исполнения их решений, постановленных против советской власти, то эти гарантии можно было бы искать лишь в порядке дипломатических переговоров.

Невозможность найти сколько-нибудь удовлетворительные формы для обеспечения интересов концессионеров, являющаяся одним из крупных препятствий к развитию этой формы относительной денационализации, не является случайной. Она вытекает из общих условий правового быта советской России, которые делают изначала нежизненной всякую попытку работы на основаниях, сложившихся в обстановке современного культурного государства.

---

[1]) «На новых путях» т. III, стр. 87.

4

ТРУДОВОЕ ПРАВО

К. И. Зайцева.

§ 1. Предшествующее кодексу 1922 г. законодательство. Изданный в 1918 г. кодекс законов о труде[1]) является одним из наиболее типичных актов советского Sturm und Drang-periode[2]). Согласно этому кодексу, все граждане РСФСР от 16 до 50 лет, не утратившие трудоспособности вследствие увечья или болезни, подлежат трудовой повинности. Труд применяется в форме а) организованного сотрудничества, б) предоставления индивидуальных услуг, в) исполнения отдельной индивидуальной работы. Условия труда устанавливаются тарифными положениями, исходящими либо от НКТ (для государственных учреждений), либо вырабатываемыми профессиональными союзами (иногда при совещательном участии администрации национализованных и частных предприятий) и утвержденными НКТ. «В предприятиях и хозяйствах, применяющих труд в форме организованного сотрудничества, предоставлено, под руководством Центральной Советской власти, самое широкое самоуправление, на котором одном может быть основано плодотворное воспитание трудящихся масс в

[1]) СУ, 1918 г. № 87—8, ст. 705.

[2]) В задачу настоящей статьи не входит ни подробное изложение развития трудового права с момента возникновения советской власти до настоящего времени, ни исследование фактического положения трудящихся в рамках советского права за разные эпохи советского режима, ни в частности выяснение того, в какой мере советское трудовое право, являлось и является в применении к трудящимся правом действующим.

духе социалистического и коммунистического строя». В какой мере это «самоуправление» связано нормами общего закона, остается неясным. В частности, неясно, распространяются ли все те постановления закона, которые регулируют в обязательном порядке условия труда (вознаграждение, рабочее время, норма выработки, правила внутреннего распорядка), и на случай применения коммунистических начал в более или менее чистом виде и какое конкретное содержание вкладывает закон в понятие «организованного сотрудничества». Мы не будем излагать материальное право, заключающееся в кодексе. Отметим только, что это право не есть общее трудовое право. Независимо от неясной фигуры только что упомянутого «самоуправления», выделены сельско-хозяйственные и иные коммуны, в коих условия труда регламентируются особыми постановлениями; регламентация труда земледельцев на землях, предоставленных им в пользование, отнесена к кодексу законов о земле; регламентация труда самостоятельных ремесленников предоставлена НКТ. Т. о. закон исходит из положения, что всякий труд, наемный, самостоятельный (земледельца и ремесленника) или в форме организованнаго сотрудничества, подлежит определенной регламентации со стороны власти, но ближайшее определение материального трудового права кодекс законов о труде, повидимому, дает только для наиболее частых случаев, где налицо имеется противоположение предпринимателя (администрации) и трудящихся, оставляя в стороне единоличные и коллективные хозяйства.

Каков же общий порядок применения труда гражданами РСФСР? Мы видели, что все трудоспособные граждане от 16 до 50 лет подлежат трудовой повинности[1]). Это есть общая обязанность; но она есть вместе с тем и право. Все трудоспособные граждане и, в первую очередь, обязанные трудовой повинностью имеют право на применение труда и по своей специальности и за вознаграждение, установленное для этого

---

[1]) О трудовой повинности см. из позднейшего законодательства декрет о всеобщей трудовой повинности 21 января 1920 г. (СУ, 1920 г., № 8, ст. 49; Положение о комитетах по всеобщей трудовой повинности там же ст. 50).

рода работы. Осуществление права на труд обеспечивается профессиональными союзами, всеми вообще учреждениями РСФСР и специально отделами распределения рабочей силы, на которых лежит точный учет и планомерное распределение рабочей силы (см. декрет 29 октября 1919 г. СУ, № 80, ст. 388, посвященный организации отделов распределения рабочей силы[1]). Эти отделы монополизируют распределение труда: помимо них приглашение (с обязательной предварительной регистрацией в отделе) допускается лишь для советских учреждений или предприятий и притом в отношении работы, требующей политического доверия или редких специальных знаний, связанных с личностью приглашаемого. Частные лица, нарушающие порядок предоставления работы, подвергаются уголовному наказанию. Безработный обязан принять предлагаемую ему работу; он обязан это сделать, хотя бы временно, и в том случае, если она не отвечает его специальности. Принятию на работу может предшествовать испытание; непринятый в результате испытания может обжаловать свое непринятие в подлежащий профессиональный союз, который может вступить в переговоры с подлежащим предприятием. При безрезультатности переговоров дело окончательно решается местным отделом труда, причем предприятие может быть не только обязано принять данное лицо, но и выплатить ему вознаграждение за все время спора. Всякий трудящийся, если он не работает за вознаграждение у частного лица, может быть решением подлежащих инстанций перемещен как в составе одного предприятия, так и из одного предприятия в другое, хотя бы это перемещение было связано с переселением в другую местность. Освобождение от работы протекает в установленном порядке; увольнение допускается лишь в определенных законом случаях; добровольному оставлению работы, если дело не идет о работе у частнаго дица, предшествует проверка оснований ухода со стороны соответствующего органа рабочего самоуправления.

[1]) Из позднейшего законодательства см. постановление НКТ о центральном и местных уполномоченных по учету и распределению рабочей силы 5 октября 1920 г.

Если эти основания признаны неубедительными, трудящийся обязан продолжать работу и может лишь жаловаться в соответствующий профсоюз. Документом, свидетельствующим о трудовом положении каждого трудоспособного гражданина РСФСР является трудовая книжка; этим книжкам посвящен специальный декрет 28 июня 1919 г. (СУ, 1919 г. № 28, ст. 315). Согласно ст. 1 декрета «все достигающие 16 летнего возраста граждане РСФСР обязаны иметь трудовые книжки, которые свидетельствуют об участии их владельца в производительной деятельности и служат удостоверением личности в пределах РСФСР и документом на право получения продовольственных карточек, а также на право на социальное обеспечение в случаях утраты трудоспособности и при безработице». В книжке обозначаются все суммы заработка под ответственностью администрации и с ее печатью, а для самостоятельных хозяев (ремесленников, кустарей, торговцов и т. д.) под их личной ответственностью. Перемена службы или работы подлежит обязательной отметке в книжке. Выдача продовольственных карточек отмечается в книжках. При перемене места жительства обязательна соответственная отметка в книжке. Степень свободы трудящихся может быть измерена ознакомлением с «положением о рабочих дисциплинарных судах» от 16 ноября 1919 г. (СУ, 1919 г. № 56, ст. 537), «обязательным, согласно ст. 1, для всех советских, национализированных, кооперативных и частных предприятий и учреждений». Эти суды учреждаются «в целях поднятия и укрепления производственной и тарифной дисциплины для рассмотрения дел о нарушениях всеми работающими в предприятиях и учреждениях общего нормального положения о тарифе, специальных дополнений к нему, правил внутреннего распорядка, а также постановлений союзных органов о трудовой и союзной дисциплине». Суд налагает следующие наказания: 1) выговор с объявлением такового по предприятию или учреждению, 2) временное лишение права участия в выборах и права быть избранным в союзные организации на срок не более шести месяцев, 3) временное перемещение на низшую должность с оплатой по низшей тарифной ставке на

срок не более одного месяца, 4) посылка на тяжелые общественно-необходимые работы, с оплатой по ставке исполняемых работ, а, в случае упорнаго нежелания подчиниться товарищеской дисциплине и неоднократных взысканий, увольнение с передачей в концентрационный лагерь.

Этими краткими замечаниями мы ограничиваем изложение предшествующего Кодексу 1922 г. законодательства. Характер его достаточно определяется изложенным. Все трудоспособное население, к общему правилу, рассматривается, как единая рабочая армия одного организованного целого; она распределяется, применяясь к ее профессиональному составу, в порядке властного регулирования, между отдельными предприятиями; каждый обязан трудиться, но, вместе с тем, имеет право на труд; осуществление своей обязанности (права) трудиться есть осуществление публичной службы, повинностного тона, материальное содержание которой и порядок прохождения определены правилами принудительного права; свободы самоопределения нет не только у предпринимателя, являющегося теперь по общему правилу частицей государственного целого и связанного принудительным правом, регулирующим условия труда, но и у отдельных трудящихся, зажатых в тиски «товарищеской дисциплины».

Отметим в дополнение ко всему сказанному, что конкретно эта «товарищеская дисциплина» осуществляется профессиональными союзами, между коими распределено все трудящееся население РСФСР, и которые по существу являются властными распорядителями соответствующих групп трудящихся, а, в лице объединяющего органы союзов ВЦСПС, и одним из центральных органов власти.

Значительное принципиальное различие от рассмотренного порядка являет кодекс законов о труде 1922 г., к изложению содержания коего мы и переходим.

§ 2. Организация труда по кодексу 1922 г. Кодекс законов о труде по заданию своему не есть изложение специального права — права рабочего класса, и не есть вместе с тем нормирование труда во всей его совокупности. Это есть общее право, обнимающее проявления только наемного труда (во-

прос нормирования труда самостоятельных хозяев отпадает), но зато *все* проявления наемного труда. «Постановления КЗТ, гласит ст. 1, распространяются на всех лиц, работающих по найму, в том числе и на дому (квартирников), и обязательны для всех предприятий, учреждений и хозяйств (государственных, не исключая военных, общественных и частных, в том числе и раздающих работу на дом), а также для всех лиц, применяющих чужой наемный труд за вознаграждение». Под эту характеристику подойдут и фабричный рабочий, и банковый служащий, и государственный чиновник, и сельскохозяйственный батрак, и ремесленник, работающий у хозяина, и торговый приказчик, и кустарь, работающий от хозяина, и домашняя прислуга и т. д. Особый вопрос, способен ли закон и по существу охватить своим содержанием все многообразие проявлений наемного труда, но формально он задание это себе ставит.

Вместе с тем нормальной основой применения человеческого труда советское право отныне признает договор личного найма — «трудовой договор». Закону известно и прежнее принудительное использование труда — «трудовая повинность», но теперь она применяется лишь «в исключительных случаях (борьба со стихийными бедствиями, недостаток в рабочей силе для выполнения важнейших государственных заданий)», в порядке специальных постановлений СНК или уполномоченных им органов (ст. 11) с применением некоторых общих правил, предусмотренных КЗТ (ст. ст. 12—14). Нормальный порядок использования труда, повторяем, есть теперь свобода и соглашение — «трудовой договор», который законом формулирован следующим образом: «трудовой договор есть соглашение двух или более лиц, по которому одна сторона (нанимающийся) предоставляет свою рабочую силу другой стороне (нанимателю) за вознаграждение» (ст. 27[1]).

Признанная, как принцип, свобода соглашения подчиняется однако весьма существенным ограничениям.

---

[1]) Подробный анализ трудового договора см. в статье: «Гражданское право — Общая часть, вещное и обязательственное право».

Важнейшее из них заключается в ст. 28, которая гласит: «недействительны условия трудового договора, ухудшающие положение трудящегося сравнительно с условиями, установленными законом о труде, условиями коллективного договора и правилами внутреннего распорядка, распространяющимися на данное предприятие или учреждение, а также условия, клонящиеся к ограничению политических и общегражданских прав трудящегося». Первое и последнее ограничение сами собою понятны и не требуют комментариев, но устанавливаемые изложенной статьей остальные ограничения требуют истолкования. Остановимся прежде всего на коллективном договоре.

«Коллективный договор есть соглашение, заключенное профессиональным союзом, как представителем рабочих и служащих, с одной стороны, и нанимателем, с другой, которое устанавливает условия труда и найма для отдельных предприятий, учреждений и хозяйств или группы таковых и определяет содержание будущих личных (трудовых) договоров» (ст. 15). Коллективные договоры могут быть генеральными (распространяющимися на целую отрасль производства, народного хозяйства или управления) или локальными (местными).

При наличии генеральных колл. договоров заключение местных допускается лишь в случаях и порядке, специально оговоренных генеральным договором (ст. 17). Но во всех случаях, хотя бы коллективный договор составлялся для отдельного предприятия, от лица рабочих выступает не данная конкретная группа, а всегда профессиональный союз. При этом условия коллективного договора распространяются на всех лиц, работающих в предприятии или учреждении, захватываемом действием коллективного договора, независимо от того, состоят ли они членами профессионального союза, заключившего договор, или нет. Т. о. наличие коллективного договора властно определяет содержание личных договоров, касающихся предприятий и учреждений, вовлеченных в сферу действия коллективного договора. Это jus cogens для отдельных лиц. Естественно, что составление коллективных договоров связано определенной формой: они совершаются в письменной форме

и подлежат обязательной регистрации в органах НКТ (ст. 21). Незарегистрированные коллективные договоры не признаются; споры по ним разрешаются не на основании этих договоров, а на основании общего законодательства (ст. 28). Коллективный договор не есть частно-правовое обязательство, взятое на себя профессиональным союзом: профессиональные союзы не несут по ним имущественной ответственности (ст. 20). Это лишь способ установления общих норм права, составляющих обязательную составную часть всех трудовых договоров по данному предприятию или группы таковых. Трудовой договор, при наличии коллективного, есть соглашение о предоставлении своей рабочей силы на условиях этого коллективного договора; возможны дополнения, но не изменения.

Таким же jus cogens, предопределяющим содержание трудовых договоров, являются правила внутреннего распорядка. Они устанавливаются в целях регулирования труда в предприятиях, учреждениях и хозяйствах, с числом занятых лиц не менее пяти; они обязательны для нанявшихся, если изданы в установленном порядке и доведены до сведения всех работников (ст. 50). Правила эти «должны содержать в себе ясные, точные и, по возможности, исчерпывающие указания на общие и специальные обязанности трудящихся и администрации и на пределы и порядок ответственности за нарушение их» (ст. 51). Они не могут противоречить законам и действующему в данном предприятии или учреждении коллективному договору (ст. 52). Правила эти являются результатом соглашения между предпринимателем и профессиональным союзом, утверждаемого инспектором труда; решение последнего может быть обжаловано в местный отдел труда, постановление коего уже окончательно (ст. 54). Для целых отраслей промышленности и в особо важных случаях правила могут быть выработаны и в центре, соглашением администрации и профессионального союза, утверждаемым НКТ; тогда на местах, местными соглашениями, могут создаваться лишь дополнительные правила внутреннего распорядка (ст. 55). НКТ по соглашению с ВЦСПС и ВСНХ может издавать примерные правила внутреннего распорядка: они обязательны, пока не выработаны в установленном по-

рядке отдельными предприятиями и учреждениями, или группами их, собственные правила (ст. 53). Представляется неясным, может ли коллективный договор изменять утвержденные в том или ином порядке правила внутреннего распорядка. Во всяком случае, по отношению к личным договорам правила внутреннего распорядка неколебимы, властно определяя взаимоотношения нанявшихся и нанимателя. Также предопределенным является еще один важный элемент трудового договора: нормы выработки. Они также устанавливаются соглашением между администрацией и профессиональным союзом (ст. 56). Если т. обр. в деле заключения трудового договора, в рамках обязательного посредничества НКТ, обеим сторонам открывается некоторая личная свобода, и если в деле расторжения сохраняется известная личная свобода хотя бы за трудящимися, то самое содержание трудового договора может быть полностью предопределено предварительными соглашениями администрации и профессионального союза, и элементу личного договора может не быть оставлено никакого места. Отдельно трудящийся покрывается профессиональным союзом и тонет в нем. Посмотрим теперь, что говорит кодекс о профессиональных союзах.

Кодекс не знает и не признает никаких рабочих объединений помимо профессиональных союзов. «Профессиональные (производственные) союзы, организуемые на основах, определяемых соответствующими съездами этих организаций, никакой регистрации в государственных учреждениях, установленной для обществ, и союзов, не подлежат и регистрируются в объединяющих их межсоюзных организациях в порядке, устанавливаемом всероссийскими съездами профессиональных союзов» (ст. 152). «Всякие иные объединения, незарегистрированные, согласно ст. 152, в межсоюзных органах, не могут именоваться профессиональными (производственными) союзами и присваивать себе права последних» (ст. 153). Организация профессиональных союзов кодексом не определяется, но он указывает, что государственные органы обязаны оказывать помощь и содействие самоорганизующейся державе профессиональных союзов: «все государственные органы должны, согласно ст. 16

Конституции РСФСР, оказывать профессиональным (производственным) союзам и их объединениям всяческое содействие, предоставляя им оборудованные помещения для устройства дворцов труда, домов союзов, льготы по пользованию почтой, телеграфом, телефоном, железнодорожными и водными путями сообщения и т. д.» (ст. 155). Единственное организационное правило, установленное законом — это признание «первичным органом профессионального союза» комитета рабочих и служащих предприятия, учреждения или хозяйства или заменяющего комитет делегата (уполномоченного) союза (ст. 156). Но и это правило не столько имеет задачей определить организационные права рабочих (раз комитет может быть заменен делегатом союза), сколько подчеркнуть, что никакой иной комитет в предприятиях, учреждениях или хозяйствах, кроме предусмотренного ст. 156 сего кодекса и утвержденного соответствующим профессиональным (производственным) союзом, не может пользоваться правами, предоставленными рабочим объединениям (ст. 157). Т. о. вне профессиональных союзов не существует рабочих объединений и рабочих прав.

Посмотрим теперь, каковы эти права, составляющие монополию профессиональных союзов. Они достаточно обширны. Основная, определяющая их задачи, ст. 151 признает за ними «право выступать перед различными органами от имени работающих по найму в качестве стороны, заключающей коллективные договоры, а равно представительствовать от их имени по всем вопросам труда и быта». Ближе определены функции первичных органов профессиональных союзов — комитета рабочих и служащих (фабрично-заводского, рудничного, постоечного, местного и т. п.). Предметом их деятельности является: а) представительство и защита интересов рабочих и служащих, объединенных ими, перед администрацией предприятия, учреждения или хозяйства по вопросам условий труда и быта работников; б) представительство перед правительственными и общественными организациями; в) наблюдение за точным исполнением администрациею предприятия, учреждения или хозяйства установленных законом норм по охране труда, социальному страхованию, выплате заработной платы, правил сани-

тарии и техники безопасности и пр., а равно содействие государственным органам охраны труда; г) мероприятия по улучшению культурного и материального быта рабочих и служащих; д) содействие нормальному ходу производства в государственных предприятиях и участие через соответствующие профессиональные (производственные) союзы в регулировании и организации народного хозяйства (ст. 158). Отсюда видно, что функции профессиональных союзов могут быть сведены к трем большим группам. Прежде всего проф. союзы суть профессиональные организации рабочих и служащих, могущие осуществлять всевозможные мероприятия по улучшению культурного и материального быта. Для этих задач существенно, что проф. союзы суть юридические лица: они «имеют право приобретать имущество и владеть им и заключать всякого рода договоры, сделки и т. п., на основании действующего законодательства».

Во-вторых, союзы являются представителями трудящихся во всех случаях, когда они противопоставляются предпринимателю; в частности, они воплощают собой сторону рабочих и служащих при заключении соглашений, строящих материальное право труда, обязательное для тех учреждений, предприятий, хозяйств или групп их, кои захвачены соглашением.

Наконец, проф. союзы суть публичная власть. Всю полноту власти, проявляемой проф. союзами в государственном механизме РСФСР (в частности, роль ВЦСПС) нельзя вычитать из статей кодекса. Но и, согласно кодексу, проф. союзы осуществляют определенные и весьма значительные публично правовые функции: союзы участвуют «в регулировании и организации народного хозяйства»; они осуществляют функции надзора за осуществлением трудового права. В частности, инспектора труда избираются советами профессиональных союзов и лишь утверждаются НКТ (ст. 147). Видная роль отведена союзам при разрешении конфликтов, связанных с трудовым правом. Вообще все такие споры разрешаются либо в принудительном порядке, в трудовых сессиях Народных Судов, либо в порядке примирительного разбирательства, в рас-

ценочно-конфликтных комиссиях, примирительных камерах и третейских судах, организованных на началах паритетного представительства сторон (ст. 168). Если в состав трудовой сессии Народных Судов входит представитель проф. союза, то естественно, что одна сторона в судах, учреждаемых на паритетных началах, всегда проф. союз. Но и тут проф. союз не только сторона, но и власть. «Решения третейских судов, в случаях нежелания нанимателя добровольно исполнить их, передаются через орган НКТ в Народный Суд. Последний в течении 24 часов делает надпись о приведении решения в исполнение в принудительном порядке». Но если государственное принуждение существует для предпринимателя[1]), то оно отсутствует для рабочих: по отношению к рабочим решение третейского суда приводится в исполнение профессиональным союзом (ст. 174). Вмешательство государства в случае отказа проф. союза от приведения окончательного решения суда в исполнение не предусмотрено. Но власть проф. союза идет дальше: всякий трудовой договор может быть расторгнут по требованию проф. союза, причем предприниматель может лишь обжаловать требование союза в конфликтном порядке (ст. 49). А независимо от того, что нет никаких общих норм, которыми могло бы в таких случаях определяться решение спора судом, мы знаем, что приведение в исполнение приговора находится в зависимости от того же проф. союза. Вспомним еще, что коллективные договоры, правила внутреннего распорядка и норма выработки суть по советскому праву право принудительное, возникающее под непосредственным влиянием проф. союзов и ими защищаемое. И здесь, следовательно, проявляется властный, публично-правовой характер проф. союзов. Таковы функции проф. союзов, весьма, как мы видим, обширные и значительные. Следует, однако, отметить, что в одном отношении они ограничены: проф. союзы являются мощной отраслью

[1]) Мысль, что кодекс мерами принудительными обращается лишь против нанимателя, нашла себе наиболее отчетливое выражение в ст. 6 вводного закона к Кодексу: «наниматели, нарушающие правила, установленные настоящим Кодексом, а равно декретами, постановлениями и инструкциями, изданными СНК, СТО и НКТ на основании ст. III настоящего постановления, привлекаются к уголовной ответственности согласно ст. 132, 133 и др. УК». Об ответственности рабочих не сказано ни слова.

власти, которая определяет положение рабочего и влияет на общие судьбы государства и народно-хозяйственной политики, но они не имеют непосредственного влияния и воздействия на хозяйственное управление отдельными предприятиями и учреждениями. Советское право связывает предпринимателя в вопросах привлечения рабочей силы и т. д., но не делает рабочих распорядителями предприятия. Дуализм рабочих и служащих, с одной стороны, и предпринимателя, с другой, формально сохранен в полной мере.

§ 3. Материальное общеобязательное право труда по кодексу 1922 г. Мы изложили организацию труда по современному советскому праву. Но кодекс заключает в себе и изложение материальных норм права, общеобязательных для всех предприятий и не поддающихся изменению никакими соглашениями и постановлениями[1]). Это общеобязательное право сводится, в его основах, к следующему:

Вознаграждение за труд. Максимальный размер вознаграждения для соответствующих категорий труда определяется на каждый данный период государственным органом (ст. 59). В трудовом или коллективном договоре размер вознаграждения может быть определен повременно, исходя из нормального рабочего дня, или сдельно. Размер вознаграждения за сверхурочную работу должен быть оговорен в договоре, причем не может быть меньше полуторного за первые два часа и двойного за следующие (ст. 60). Уплата вознаграждения производится деньгами или, поскольку это оговорено договором, натурой (ст. 66). Сдельная плата, поскольку не установлено договором иного порядка, определяется путем деления установленной дневной ставки данной категории на норму выработки. И при сдельной и при повременной оплате, невыработка при нормальных условиях работы всего срока, влечет понижение платы, но не ниже двух третей тарифной ставки (ст. 57 и 73). Т. о. две трети тарифной ставки есть забронированный минимум, не стоящий в зависимости от произведенной работы.

[1]) Общеобязательность норм права, установленных КЗТ, неоднократно им подчеркивается (ст. ст. 4, 19, 28 и 52). Этим в принципе отрицается то «широкое самоуправление», о котором еще говорилось в предшествующем кодексе 1918.

При систематической недовыработке возможно лишь увольнение (ст. 47). Если работа не может быть выполнена по причинам, от нанявшегося независимым, вознаграждение выплачивается ему по его среднему дневному заработку, каковой вычисляется в порядке, устанавливаемом НКТ (ст. 68). Этот средний заработок сохраняется за рабочим и служащим в частности: 1) при осуществлении им избирательного права, если это право, с санкции государства, осуществляется в рабочее время (ст. 77); 2) при вызове в суд в качестве свидетеля, эксперта или заседателя (ст. 78); 3) при избрании на съезды, конференции и собрания, созываемые органами государственными, профессиональными и единой потребительской кооперацией (ст. 79); 4) при призыве в красную армию (за две недели) (ст. 80); 5) при командировке по делам службы (ст. 81). В последнем случае компенсируются, сверх того, расходы и выдаются суточные; то же обязательно и при переводе рабочих и служащих распоряжением администрации с одного места на другое, поскольку это связано с переездом (ст. 82). В случаях расторжения договора, не обусловленного виной служащего и не объявленного за две недели, обязательна выплата выходного пособия в размере двухнедельного заработка (ст. 89). При болезни и беременности и родах место сохраняется в первом случае на два, во втором на четыре месяца, очевидно, с сохранением заработка, хотя это прямо и не сказано в законе (ст. 92). Право трудящихся на вознаграждение, при несостоятельности нанимателя, имеет преимущество пред всеми другими долгами нанимателя (ст. 93).

Рабочее время. Нормальный рабочий день — 8 часов (ст. 94). Для категорий «ответственных политических, профессиональных и советских работников» ограничение труда восемью часами может быть снято. Для лиц в возрасте от 16 до 18 лет, для лиц занятых умственным и конторским трудом, за исключением тех, работа коих связана непосредственно с производством, и для лиц, занятых на подземных работах, устанавливается шестичасовой рабочий день. От НКТ зависит установить, сверх того, сокращенный рабочий день «для лиц, занятых в отраслях производства, особо тяжелых и вредных для здоровья»

(ст. 95). При ночных работах рабочее время сокращается на один час. «Рабочее время занятых на постоянной работе и оплачиваемых помесячно домовых, ремонтных, сельско-хозяйственных и других рабочих однородных категорий может быть разбито на несколько частей любой длительности с тем, чтобы число перерывов в работе не превышало двух в день и чтобы общая длительность рабочего времени в течение месяца не превышала нормального месячного количества рабочих часов» (ст. 97). В течение нормального рабочего времени трудящемуся предоставляется (не включаемый в рабочее время) перерыв для отдыха и принятия пищи (ст. 98). Сверхурочные работы, как общее правило, не допускаются, применяясь лишь в особых случаях, законом перечисленных (ст. 103—104). К сверхурочным работам не допускаются лица моложе 18 лет (ст. 105). Максимальное количество сверхурочных работ для одного лица — 120 час. в год, причем на два смежных дня не должно падать больше четырех часов. Исключение допускается соглашением НКТ и ВЦСПС для сезонных работ (ст. 106).

Время отдыха. Еженедельный обязательный непрерывный отдых не может быть меньше 42 часов. «Дни еженедельного отдыха устанавливаются местными отделами труда по соглашению с советами профессиональных союзов и могут назначаться как в воскресные дни, так и на любой другой день недели, в зависимости от национально-религиозного состава рабочих и служащих данной местности» (ст. 109). Обще-обязательных праздников в году шесть, связанных, кроме 1 января, с памятными датами пролетарской революции (ст. 111). Сверх этого, отделы труда по соглашению с губернскими советами проф. союзов могут устанавливать, по местным условиям, еще до 10 праздников (ст. 112). Накануне праздника работа продолжается 6 часов, оплачиваясь как полный день (ст. 113). Все лица, проработавшие непрерывно $5^1/_2$ месяцев, имеют право на один в году очередный отпуск не менее двух недель (ст. 114). В особо вредных и опасных предприятиях устанавливается дополнительный отпуск на срок не менее двух недель (ст. 115). Время, порядок и очередь пользования отпуском

определяются соглашением администрации и рабочих, причем разногласия разрешаются в конфликтном порядке (ст. 118).

Труд женщин и несовершеннолетних. В особо тяжелых и вредных для здоровья производствах и подземных работах труд лиц до 18 лет и женщин воспрещается (ст. 129). Не допускаются женщины и лица моложе 18 лет и к ночным работам (ст. 130). Освобождаются от работ женщины на время беременности и родов (ст. 132). Для матерей, кормящих грудью, устанавливаются дополнительные перерывы в работе для кормления грудью, причем они засчитываются в счет рабочего времени (ст. 134). Работа лиц моложе 16 лет, помимо исключительных случаев, запрещается и во всяком случае не может превышать 4 часов (ст. 135—136).

Охрана труда. «Ни одно предприятие не может быть открыто, пущено в ход или переведено в другое здание без санкции инспекции труда и органов санитарно-промышленного и технического надзора» (ст. 138). Все предприятия подчиняются обязательным постановлениям НКТ, направленным к устранению или уменьшению вредных условий работы, предупреждению несчастных случаев и к содержанию места работы в надлежащем санитарно-гигиеническом состоянии (ст. 139). Поскольку это технически возможно, машины, привода и станки на время перерывов останавливаются (ст. 140). Поскольку это требуется гигиеной, рабочим выдаются за счет предприятия специальная одежда и предохранительные приспособления (ст. 141), а в случаях опасности отравления — жиры и нейтрализующие вещества (ст. 142). НКТ предоставляется устанавливать предварительные и периодические осмотры всех рабочих или отдельных групп в особо вредных производствах (ст. 143). Ночные работы по соображениям гигиеническим могут быть запрещены в отдельных предприятиях (ст. 144). Охрана труда, во всех ее проявлениях, возлагается на состоящие в ведении НКТ инспекцию труда, техническую инспекцию и санитарную инспекцию (ст. 146—150).

§ 4. Итоги. Если рассматривать КЗТ в его формальном обличии, безотносительно к его фактическому осуществлению, то его нужно рассценивать, как значительный шаг в направле-

нии раскрепощения труда. Нет более идеи права на труд, но нет более и принципа трудовой повинности. Отныне основой народного хозяйства является наемный труд, ограниченное и связанное, но все же свободное соглашение. Сделан пока первый шаг, но шаг этот сделан. Две основных черты проникают право труда по КЗТ 1922 г. Первая — это интегральность этого права. Советское право хочет установить единое право для всех проявлений оплачиваемого свободного труда. Начав с классового права, оно этому праву дает универсальное применение, делая его правом общим. Это не мешает советскому праву оставаться типическим рабочим правом, принципиально ограниченным в своем применении. Дальнейшая его судьба — постепенная дифференциация на общей основе раскрепощаемой свободы трудовых соглашений. В частности должно быть восстановлено основное различие двух форм применения человеческой деятельности: публичной службы и частно-правового вольного найма. Вторая черта — это замыкание всех трудящихся в так называемые профессиональные союзы. Мы видели, какими огромными публичными правами снабжены эти союзы, обладающие в частности суверенным правом самоорганизации. Огромная власть, как-будто принадлежащая рабочему классу, поскольку он влияет на состав и деятельность этих союзов, как всегда в подобных случаях, куплена ценою совершенного подчинения отдельных рабочих их единой коллективной организации. В советской России нет свободы коалиции, а есть владычество монопольных коллективов трудящихся, организованных по определенным отраслям труда. Эти властные организации по соглашению с другой стороной — предпринимателями (являющимися в условиях советскаго быта обыкновенно так же проявлением публичной власти!) определяют все основные моменты взаимоотношений конкретного трудящегося и конкретного предпринимателя. К чему сводится свобода трудящегося? К праву избрать род жизни, приписаться к тому или иному предприятию. Все остальное, все содержание его отношений к предприятию предопределено соглашениями властных организаций. Возникает спор — он разрешается на паритетных началах соглашением этих же властных ор-

ганизаций. Могут ли проявить свою волю, могут ли встать на защиту своих прав хотя бы отдельные группы трудящихся? Нет, советская Россия не знает права стачек. Если в вопросах предпринимательства очередная задача есть раскрепощение от государственной опеки предпринимателя, то рабочий вопрос есть сейчас вопрос раскрепощения рабочих, освобождения их от владычества профессиональных союзов.

5

МОНОПОЛИЯ ВНЕШНЕЙ ТОРГОВЛИ

А. А. Пиленко.

§ 1. Период военного коммунизма. Первый декрет, касающийся внешней торговли, был издан 28-го декабря 1917 года (СУ, 1918, № 15, ст. 221). Он устанавливал список предметов роскоши, запрещенных к привозу. Нарушения этого декрета были обложены тюрьмою до двух лет и штрафом до конфискации всего имущества.

Затем, 22 апреля 1918 (СУ, 1918, № 33, ст. 432) состоялось распоряжение о полном монополизировании всей внешней торговли. Органом, ведающим всю внешнюю торговлю, был назначен Комиссариат Торговли и Промышленности; при нем был учрежден особый Совет Внешней Торговли в составе представителей ведомств, кооперативов, профессиональных союзов и центральных органов регулирования отдельных отраслей производства. Функции и организация Совета Внешней Торговли должны были быть установлены впоследствии, особым декретом. Самый декрет был изложен следующим образом: «Вся внешняя торговля национализируется. Торговые сделки по покупке и продаже всякого рода продуктов (добывающей, обрабатывающей промышленности, сельского хозяйства и проч.) с иностранными государствами и отдельными торговыми предприятиями заграницей производятся от лица Российской Республики специально на то уполномоченными органами. Поми-

мо этих органов всякие торговые сделки с заграницей для ввоза и вывоза воспрещаются».

В подтверждение этого декрета были изданы: обязательное постановление 21 июня 1918 и декрет о мерах к проведению национализации внешней торговли 30 апреля 1919 года (СУ, 1919, № 19, ст. 222). Эти два распоряжения имеют приблизительно одинаковое содержание. Товары, закупленные в России экспортерами, подлежат реквизиции; товары, ввезенные в Россию без разрешения НК-а Торговли и Промышленности, подлежать конфискации. Все договоры, заключенные в обход государственной монополии, объявляются недействительными. Постановление СТО 11 мая 1920 года (СУ, 1920, № 43, ст. 196) грозит советским учреждениям, выдавшим разрешения «на право покупки заграничных товаров в прифронтовой полосе», — судом Военно-Революционного Трибунала за «пособничество в организации шпионажа».

11 июня 1920 года (СУ, 1920, № 53, ст. 235) был опубликован декрет, преобразовывавший Комиссариат Торговли и Промышленности в Комиссариат Внешней Торговли. Снова подтверждалось, что ни одно из ведомств, учреждений и организаций РСФСР и никакое предприятие или частное лицо не имеет права «осуществлять какие-либо мероприятия, вести переговоры или заключать какие-нибудь сделки, касающиеся ввоза и вывоза товаров иначе, как с предварительного согласия и разрешения НКВТ или соответствующих его заграничных органов». Лица и учреждения, «оплачивающие» полученные из заграницы товары, подвергаются особой ответственности «за расхищение имущества Республики». Согласно этому декрету, при НКВТ учреждается особый Совет Внешней Торговли для составления общего плана товарообмена и разрешения общих вопросов, требующих междуведомственного обсуждения.

Так как попытки обхода декрета о монополизации внешней торговли, повидимому, не прекращались, 31 августа 1920 года было издано постановление СНК, грозившее тяжкими наказаниями не только за заключение сделок, но даже за «переговоры об операциях по ввозу или вывозу без прямого письменного поручения НКВТ или его уполномоченных». В виде

окончательной санкции, декрет 4 декабря 1920 года (СУ, 1920, № 93, ст. 510) предписывал допускать к ввозу в пределы РСФСР только товары, приобретенные или разрешенные к ввозу НКВТ. Товары, прибывшие в отступление от этого порядка, считаются «контрабандными»; они должны быть предлагаемы к приобретению Комиссариату и, в случае отрицательного ответа со стороны последнего, должны быть обратно вывозимы заграницу «в трехдневный срок»; по истечении этого срока они подлежат конфискации.

В развитие этих постановлений 17 декабря 1920 г. был опубликован декрет о порядке приема, хранения и отпуска импортных и экспортных товаров (СУ, 1920, № 94, ст. 513). Этот декрет весьма детальным образом регулировал все вопросы, касающиеся ввоза и вывоза товаров. Для характеристики того, насколько этот декрет был стеснителен, укажем, например, что согласно ст. 6 декрета НКВТ, отправляя грузы заграницу, обязан, за три дня до отправления таковых, уведомить Особый Отдел ВЧК о времени выхода транспорта, с представлением списка лиц, сопровождающих груз. Что касается грузов импортных, то еще раз было подтверждено, что (ст. 2) «все грузы, привозимые из заграницы, считаются грузами, принадлежащими НКВТ».

§ 2. Период новой экономической политики. Новая экономическая политика не могла не отозваться существенным образом на организации внешней торговли. Новая политика выразилась, прежде всего, в декрете 17 марта 1921 года, коим (ст. 2) НКВТ лишен был права делать какие-либо заготовки для нужд внешней торговли. «Наложение каких-либо запрещений на продукты внутри Республики для целей внешней торговли производится только распоряжением СТО». Этот же декрет лишал НКВТ также и права «распределять» ввозимые иностранные товары: эта функция отходила к обще-государственным и кооперативным организациям соответственного типа.

Вторая брешь была пробита 5 июня 1921 года, когда СНК постановил, что арендаторы национализированных предприятий могут получать право «приобретать предметы оборудования, промышленного снабжения, продовольствия и снабже-

ния рабочих и т. д. заграницей». Эта мера, наносившая существенный удар монополии внешней торговли, была подтверждена СТО в постановлении от 12 августа 1921 года.

IX Съезд Советов пошел еще дальше. В постановлении, опубликованном 21 декабря 1921 года, он указал, что «всероссийским и областным кооперативным объединениям всех видов, государственным промышленным объединениям, област. и губэкосо и прочим крупным хозяйственным образованиям должно быть разрешено непосредственное производство экспортных и импортных операций; в тех же целях должно быть разрешено образование — при обязательном участии НКВТ — смешанных обществ для заготовки экспортных товаров внутри страны, сбыта их заграницу и ввоза в Советскую Россию необходимых ей продуктов».

В развитие этой теоретической декларации, НКВТ ввел, обязательным постановлением 13 марте 1922, систему так называемых лицензий. Система эта заключается в следующем. Государственные, общественные и частные учреждения и частные лица, желающие ввезти или вывезти товары, должны в первую очередь представить заключенные сделки самому НКВТ или его местным органам. В случае если сделка эта не будет заключена НКВТ или его органом, НКВТ может выдать — но может и не выдать — лицензию на совершение сделки. Иностранные фирмы поступают так же: предлагают товар иностранному представительству НКВТ в стране вывоза и получают лицензию в указанном выше порядке; ввезенные в Россию товары снова предлагаются органам НКВТ и, после отказа в приобретении, получают лицензии.

Институт смешанных обществ получил дальнейшее развитие и подтверждение в том же постановлении Президиума ВЦИК от 13 марта 1922 года, указывающем, что НКВТ организует, с утверждения СТО, специальные уставные акционерные предприятия русские, иностранные и комбинированные, имеющие целью привлечение иностранного капитала для заготовки экспортных товаров внутри страны, сбыта их заграницей и для ввоза в страну предметов, необходимых для восстановления народного хозяйства и внутреннего товарообмена.

Эти предприятия могут быть организовываемы не только НКВТ, но и «другими хозяйственными государственными органами». Они могут создавать собственные аппараты как для выработки экспортных товаров, так и для операций заграницей. Единственное ограничение для подобных экспортных акционерных предприятий заключается в том, что концессионные договоры, заключаемые с ними, не могут изменять ставок общего таможенного тарифа. Едва ли была надобность специально оговаривать подобное само собою разумеющееся ограничение (ст. IV).

В настоящее время декрет 12 апреля 1923 года регулирует вопрос о лицензиях следующим образом.

НКВТ делает представление о контингентах на основные предметы, ввоз и вывоз коих подлежит ограничению. Представление это рассматривается и санкционируется СТО, привлекающим для обсуждения представителей НКВТ, ВСНХ и заинтересованных НК-ов. Установленные контингенты распределяются между областными экономическими совещаниями и экосо союзных республик. Контингенты облэкосо и экосо союзных республик, а также НКВТ распределяются указанными учреждениями между подведомственными им государственными, кооперативными и частными предприятиями, причем для обсуждения привлекаются заинтересованные лица и учреждения. Планы распределения, выработанные облэкосо и экосо, восходят снова на утверждение НКВТ.

Установленное распределение контингента создает строго определенную ответственность для лиц и учреждений, перечисленных в распределении: «в случае невыполнения лежащих на них контингентов, они несут материальную ответственность в размере, устанавливаемом особым постановлением СТО» (ст. 2 прим. 2). Кроме того, предусматривается и уголовная ответственность, «в зависимости от серьезности последствий невыполнения обязательств по контингентам».

Практическое осуществление контингентировки всего ввоза и вывоза совершается в форме: а) удостоверений и б) лицензий.

Удостоверения выдаются учреждениям и организациям в пределах распределенного контингента, причем они подписываются или НКВТ, или его уполномоченным при облэкосо

и экосо союзных республик. Удостоверения на ввоз товаров могут быть выдаваемы также торговыми представителями заграницей, в пределах предоставленного им контингента. Список (исчерпывающий) государственных предприятий, имеющих право на получение удостоверений, опубликован 18 апреля 1923 года.

Вне пределов установленных контингентов разрешения выдаются: на вывоз — НКВТ и его уполномоченными при облэкосо и экосо; на ввоз (поскольку товар не является запрещенным к ввозу) — НКВТ по предварительному заключению особого экспортного бюро в составе НКВТ, ВСНХ, РКИ и НКФинансов.

Лицензии, т. е. документы на совершение одной определенной оделки, выдаются:

а) на контингентированные вывозные товары (в пределах нераспределенных контингентов) — НКВТ и его уполномоченными по предварительному заключению экспортного бюро (см. выше);

б) на контингентированные ввозные товары — теми же органами и торговыми представительствами по предварительному заключению или экспортного бюро, или отдела лицензий при торговом представительстве;

в) на вывозные неконтингентированные товары — так же, как и на контингентированные;

г) на ввозные неконтингентированные товары — только НКВТ-ом.

Если вывозные товары собственного производства — экспортное бюро не запрашивается об его заключении.

Все полученные лицензии должны быть осуществляемы через соответственное торговое представительство. Только в том случае, если частные фирмы предлагают держателю лицензий условия более выгодные, чем те, которые получило представительство, — участие последнего может быть отстранено. Однако, общий контроль НКВТ-а остается в силе также и в этих случаях.

Полученные удостоверения и лицензии обмениваются на таможенные документы в соответственном торговом предста-

вительстве, причем таможня СССР не пропускает товаров без предъявления подобных документов.

Декрет 12 апреля 1923 года заканчивается перечислением (ст. 19) тех деяний, которые влекут за собой уголовную ответственность, причем перечисление ст. 19 имеет характер как бы новеллы, дополняющей Уголовный Кодекс. В самом деле, это перечисление дает список деяний, которые не предусмотрены диспозициями соответственных статей, а именно:

«Возмездная или безвозмездная передача удостоверений и лиценций другим организациям и лицам, использование их этими последними, предоставление другим организациям и лицам своих адресов (?!), или пользование такими адресами для обхода действующих в области внешней торговли правил, предоставление фиктивных счетов при закупках и продажах на основании полученных лиценций и т. д.»

Что касается самого Уголовного Кодекса, то нормы, коими охраняется монополия советского правительства на право внешней торговли, помещены в отделах: 1) о должностных (служебных) преступлениях и 2) о преступлениях хозяйственных. Неправильное или небрежное отношение представителей как правительственных и общественных органов, так и предприятий, в области осуществления монополии внешней торговли, должно быть, на основании Уголовного Кодекса, подводимо под действие статей, определяющих ответственность за должностные преступления.

Всякая неправильность или даже неосторожность, допущенные представителями советских учреждений и предприятий при заключении договоров или совершении сделок в области внешней торговли, грозят тяжкой уголовной ответственностью. Не менее непрочным представляется и положение частных лиц, вступающих в договорные отношения с большевиками.

Изложенное выше юридическое положение НКВТ-а ограничивается полномочиями, признанными, в области внешней торговли, за двумя другими крупными учреждениями: ВСНХ и Центросоюзом.

Отношения между НКВТ-ом и ВСНХ, который явно не

может быть отстранен от внешней торговли хотя бы потому, что ему подведомственны тресты, выступающие самостоятельно на иностранных рынках, — вызывали не мало споров в советских сферах.

Первоначально, ВСНХ имел своих специальных представителей в составе каждого торгового представительства СССР, причем эти специальные представители ВСНХ занимали совершенно самостоятельное положение. В частности, они вели, независимо от НКВТ, «исполнение отдельных поручений органов, объединений и отдельных предприятий по производству торговых предприятий». НКВТ имел обязанность содействовать работе чиновников ВСНХ и «информировать их о всех уже произведенных заказах и покупках, а также о всех ведущихся переговорах о концессиях, арендах и т. д.».

Весьма скоро, однако, выяснилось, что подобное самостоятельное положение ВСНХ делает заграничную работу совершенно невозможною. Поэтому, 8 марта 1922 г. было решено ограничить самостоятельность ВСНХ: ему было предписано «указать всем подведомственным отделам, объединениям, трестам и предприятиям на необходимость, — при всех переговорах о приобретении из-за границы или от заграничных поставщиков тех или иных товаров — обязательно предварительно осведомлять об этом НКВТ для проверки предложений и для запроса соответственных заграничных представителей».

Но и это положение не давало надлежащих результатов. Поэтому, 4 мая 1922 года было устроено особое совещание по вопросу о взаимоотношениях НКВТ и ВСНХ. Совещание постановило (п. 1), что «ВСНХ обязуется впредь не вести никаких самостоятельных переговоров с представителями иностранных фирм и организаций». С своей стороны, НКВТ соглашался на устройство «особой комиссии для приема иностранцев, имеющих торговые предложения, и для ведения с ними всех торговых переговоров». Эта комиссия составляется из представителей НКВТ и ВСНХ. Сам ВСНХ имеет право подписывать договоры с иностранцами не иначе, как «после завершения предварительных переговоров с этой фирмой в комиссии, причем эти договоры утверждаются отделом лицензий НКВТ».

Что касается экспортных товаров, то они продаются через торговых представителей, но «совместно с представителями ВСНХ, кои пользуются правом инициативы(?)».

Что касается Центросоюза, то отношения к нему урегулированы были еще 5 декабря 1921 года, когда Центросоюз обязался реализовывать товары, закупаемые НКВТ заграницей, на комиссионных началах. В начале 1922 года Центросоюз получил право выступать и на иностранных рынках, для чего ему было разрешено иметь своих представителей в Риге, Лондоне, Берлине, Праге, Варшаве, Константинополе, Ревеле и Стокгольме. В настоящее время Центросоюз является главным агентом Советского правительства как по ввозу, так и по вывозу.

В заключение мы считаем нужным привести главнейшие постановления о ввозе и вывозе некоторых индивидуально определенных товаров.

Декреты, специально касающиеся экспорта, могут быть перечислены в следующем порядке.

12 февраля 1921 г. опубликован декрет о составлении государственного фонда *художественных ценностей* и предметов роскоши и старины, «могущих служить предметами вывоза заграницу». Особые «экспортные комиссии» должны были классифицировать предметы роскоши и отделять те, которые могли быть экспортированы заграницу.

28 февраля 1921 г. забронированы были, как экспортный фонд, *золотые часы*, находившиеся в распоряжении всех НК-ов.

30 ноября 1921 г. переданы были в распоряжение НКВТ все запасы «*шелковых мебельных материй*, шнуров, позументов, парчи, парчевых изделий и золотокружевных товаров».

30 декабря 1921 г. НКВТ предоставлено исключительное право вывозить *игральные карты*. «Отпуск карт НКВТ производится по требованиям его, предусматривающим действительную потребность в них отдельных рынков, причем не допускается образования залежей игральных карт, не предназначенных для удовлетворения заявленных требований того или другого рынка».

Что касается общего экспортного фонда *сырья и полуфа-*

брикатов, то он регулируется целым рядом декретов, подчас противоречивых. Сначала заготовки ведались отдельными НК-ами и центральными органами по принадлежности, причем заведывание заготовками могло быть поручаемо «особым лицам с возложением на них единоличной ответственности» (декрет 28 сентября 1920 г.). Затем, НКВТ получил, дополнительно, право самостоятельно производить заготовку сырья и полуфабрикатов (кроме монополизированных) через посредство своего аппарата, кооперативов и частных лиц на договорных основаниях (9 августа 1921 г.). Несколько позднее, 10 ноября 1921 года, НКВТ и ВСНХ получили в свое полное распоряжение все базисные склады по сбору сырья НК-ата Продовольствия, а также все сырье «прежней заготовки». При этом, НКВТ и ВСНХ получили право посылать своих представителей для наблюдения за сортировкой, приемкой и надлежащим хранением сырья (подтверждено 4 февраля 1922 г.). Наконец, 5 апреля 1922 г. было издано распоряжение о передаче всего сырья, на будущее время, Госплану.

Специальные декреты регулируют сбор сырья: кожевенного, пушного, лекарственного и сантонинного, а также лошадей и металлического лома.

В области импорта, специальные декреты регулируют: ввоз из Финляндии бумаги и бумажной массы, заграничной литературы, автомашин и автоимущества.

6

РЕГЛАМЕНТАЦИЯ ВНУТРЕННЕЙ ТОРГОВЛИ.

Н. С. Тимашева.

§ 1. Эпоха коммунистического эксперимента. В эпоху коммунистического эксперимента торговля, как легальная деятельность, исчезает вовсе: в течение 1918 г. центральными и местными властями издаются сотни постановлений, ограничивающих торговую деятельность и «национализующих» отдельные ее отрасли; окончательный удар наносится ей декретом СНК «об организации снабжения населения всеми продуктами и предметами личного потребления и домашнего хозяйства» от 21-го ноября 1918 г. (СУ, № 83, ст. 879), который начинается со знаменательных слов: «В целях замены частного торгового аппарата...» Правда, общего запрета частной торговли ни в этом декрете, ни в каком-либо из последующих не содержится. Но ст. ст. 9 и 10 его предоставляют «Главпродукту» право принимать все меры, необходимые для регулирования внутреннего товарообмена, а Президиуму ВСНХ совместно с НК продовольствия издавать список монополизированных продуктов. На основании этих статей состоялся ряд приказов ВСНХ, из коих самым решительным является приказ от 26-го ноября 1918 г. «о государственной монополии на торговлю некоторыми продуктами и предметами». Интересно, что, как ни широко содержание этого приказа и других, его восполнявших, оно не покрывало всех возможных объектов торговли. Но прика-

зы эти в своей совокупности создали как в населении, так и в руководящих органах советского хозяйства убеждение в безграничности государственной торговой монополии. Только в период отмены этой монополии (см. выше § 4) выяснилось, что монополия на некоторые товары не имела под собой легальной почвы. К числу таких товаров принадлежал, например, хлопок[1]).

§ 2. Первые шаги НЭП-а. Восстановление «свободной торговли» было главнейшим и самым настойчивым требованием волновавшихся в 1920 и 1921 г. г. рабочих и крестьянских масс, и удовлетворение этого требования явилось одним из первых мероприятий советского правительства после перехода к новой экономической политике. Можно утверждать, что наличность так называемой «свободной торговли» в эпоху НЭП-а является наиболее ярким отличием ее от предыдущей.

Процесс восстановления торговли, как легальный деятельности, начался с декрета ВЦИК-а от 21-го марта 1921 г. «о замене продовольственной и сырьевой разверстки натуральным налогом» (СУ, № 26, ст. 147) и изданного в его развитие декрета СНК-а от 28-го марта «о свободном обмене, покупке и продаже сельско-хозяйственных продуктов в губерниях, закончивших разверстку» (там же, ст. 149). Согласно этим декретам, все запасы продовольствия и сырья, остающиеся у земледельцев после выполнения ими налога, предоставляются в полное их распоряжение и могут быть использованы для обмена на продукты фабрично-заводской и кустарной промышленности и с.-хоз. производства; обмен допускается как через кооперативные организации, так и на рынках и базарах.

Следующим этапом явилось постановление СНК от 24-го мая 1921 г. «Об обмене» (СУ, № 40, ст. 212). Декрету этому в настоящее время принадлежит чисто историческое значение; он интересен, однако, потому, что в нем наметились основные линии дальнейшего законодательства. Согласно этому декрету, продукты, изготовленные хозяйственными органами советской власти или находящиеся в их распоряжении, поступают для

[1]) См. интересные замечания в сборнике «Законодательство о промышленности, торговле, труде и транспорте». Составил юрисконсульт ВСНХ *Мальцман*. Москва 1923. Вып. I, стр. 341.

товарообмена в товарообменный фонд РСФСР; фонд этот находится в ведении НК Продовольствия и обращается им в обмен преимущественно через кооперативные организации, а также, в отдельных случаях, через частных лиц, действующих на комиссионных началах (п. п. 3 и 4). Согласно п. 5, торговля на рынках, базарах и в других местах с лотков и ларей и в закрытых помещениях регулируется постановлениями и правилами, издаваемыми местными исполкомами в пределах общей инструкции, составляемой НК Продовольствия по соглашению с НКВД и утверждаемой СНК.

§ 3. Регламентация государственной торговли. Дальнейшее развитие, равно как современное положение вопроса о регламентации торговли удобнее рассматривать особо для торговли государственной и частной.

В области государственной торговли август 1921 г. приносит несколько актов[1]), тесно примыкающих к п. п. 3 и 4 постановления 24-го мая. Акты эти предоставляют государственным предприятиям право: 1) реализовать на рынке часть своей продукции в пределах, необходимых для приобретения важнейших предметов снабжения, и 2) право самостоятельной заготовки таковых согласно нормам, утверждаемым СТО с тем, чтобы: а) возникающий при этом товарообмен происходил по установленным эквивалентам и проводился или регистрировался в отделах снабжения СНХ, и б) чтобы в качестве контрагентов выступала мелкая и кустарная промышленность, а равно и «другие частные лица, предусмотренные декретом» (Прим. к ст. 21 декр. 16-го авг.).

Жизнь весьма скоро заставила власть отказаться от той системы компромисса между меновой системой и системой торговли, которая характерна для августовских декретов. Октябрь 1921 г. приносит декреты (от 4-го окт. СУ, № 68, ст. 527; от 26-го

---

[1]) Наказ СНК о проведении в жизнь начал новой экономической политики от 9-го августа (СУ, № 59, ст. 403); постановление СТО «об основных положениях о мерах к восстановлению крупной промышленности» (СУ, № 63, ст. 462); декрет СНК от 16-го августа «о расширении прав госуд. предприятий по распоряжению материальными рессурсами» (СУ, № 63, ст. 458).

окт., СУ, № 72, ст. 576; от 27-го окт., СУ, № 72, ст. 577), которые в своей совокупности образуют основу ныне действующего права, регулирующего государственную торговлю. Декреты эти в общем отказываются от идей товарообмена, сохраняя их, в смягченном виде, лишь для предприятий, не снятых с государственного снабжения; а приказом ВСНХ от 6-го февраля 1922 г. за № 29 в этой категории оставлены только те предприятия, которые производят предметы, полностью сдаваемые государству и не могущие найти сбыта на рынке. Преобладающая же масса предприятий получает право приобретать то, что необходимо для производства, и продавать то, что ими произведено (необходимо подчеркнуть, что декреты не предоставляют предприятиям права покупки для перепродажи). Распределительные органы государства лишаются права требовать от этих предприятий безденежного отпуска готовых продуктов, сырья, топлива и т. д. — Главное ограничение, которое проводилось октябрьскими декретами и которое сохраняется и доныне, может быть названо принципом очередности в выборе контрагентов: при реализации своей продукции или своих товарных фондов, государственные предприятия должны удовлетворять заявки приобретателей с соблюдением следующей очередности: 1) государственные учреждения, 2) кооперативы и 3) частные организации и лица; во всех случаях приобретения на вольном рынке предприятия должны обращаться в первую очередь к кооперативным организациям, затем к отдельным непосредственным производителям и, лишь при неудовлетворении из первых двух источников, — к частным лицам вообще. При этом установлено правило, что, в случае отказа соответствующего органа кооперации от заключения договора на предъявленных государственным органом условиях, государственные органы могут заключать сделки с частными лицами лишь в том случае, если условия, ими предлагаемые, выгоднее условий потребительской кооперации.

Принцип очередности, плохо вяжущийся с началом свободной торговли, несомненно, слабо прививался в жизни[1]):

[1]) См. статью *Аскназия* «Имущественный оборот в РСФСР», ЕСЮ 1923 г. № 24.

государственные предприятия и понемногу народившиеся государственные торговые органы стремились по мере возможности иметь дело не с другими тяжеловесными и плохо платящими государственными предприятиями и не с бюрократизованною кооперациею, а с более гибкой и финансово сильной частной торговлей. В целях борьбы с такими отклонениями, подлежащими органами власти издается ряд строгих приказов. Приказ ВСНХ от 30-го января 1922 г. за № 25 предлагает всем торговым отделам главных управлений и центральным государственным объединениям делать все предложения о продаже товара, перед обращением к кооперации или к вольному рынку — торговому отделу при ВСНХ. Из приказа ВСНХ от 17-го февраля 1922 г. за № 122 мы узнаем, что государственные органы предпочитают совершать сделки на стороне, минуя биржи (которые, на основании резолюции IX съезда советов, были учреждены, съ преимущественною целью контролировать торговлю). Для устранения заключающейся в этом явлении «поддержки спекуляции» приказ предписывает каждую партию товара предлагать прежде всего на бирже и только в случае несовершения на ней сделки продавать ее самостоятельно, с соблюдением очередности. В этом приказе следует отметить одно любопытное постановление, бросающее яркий свет на сущность того явления, которое именуется государственной торговлей: приказ этот запрещает хозяйственным органам продавать товар по ценам ниже тех, которые были предложены на бирже.

Приказы ВСНХ оказали настолько мало действия, что в дело пришлось вмешаться такому высокому органу, как СТО. Постановлением от 1-го сентября 1922 г. (Экон. Жизнь 9-го сент. 1922 г. № 202) это учреждение установило обязательную регистрацию на бирже всех внебиржевых торговых сделок всех государственных учреждений и предприятий, как между собой, так и с кооперацией и частными предприятиями и лицами. В развитие указанного постановления «Комвнуторгом»[1]) издана детальная инструкция по регистрации внебиржевых сделок и положение о регистрационном бюро.

[1]) Комиссией по внутренней торговле, учрежденной 9-го мая 1922 г.

Торговая деятельность государственных учреждений и предприятий продолжала, однако, протекать в рамках, весьма отличных от предначертанных декретами: для удовлетворения своих жизненных нужд они стремились торговать всем, что попало под руку, а в выборе контрагентов и не думали сообразоваться с принципом очередности. Новую попытку направить государственную торговлю в законное русло можно видеть в декрете СНК от 2-го января 1923 г. Согласно этому декрету, государственные производственные и торговые учреждения и предприятия имеют право заключать сделки лишь на предметы, необходимые для производства, или предметы своего производства, или предметы, торговля коими входит в круг их деятельности согласно их уставов. Эти учреждения и предприятия могут обращаться к частным посредникам лишь по сделкам, заключаемым с частными лицами и учреждениями; посредниками при этом могут быть только зарегистрованные комиссионные предприятия. При регистрации внебиржевых сделок товарные биржи обязаны входить в рассмотрение вопроса о том, не противоречит ли регистрируемая сделка вышеизложенным правилам и, в случае обнаружения нарушения, сообщать в РКИ. — Изложенная выше история борьбы государственной власти со стремлением своих хозяйственных органов сбросить наложенные на них ограничения заставляет относиться скептически к претворению в жизнь и этого декрета.

Регламентация государственной торговли не ограничивается указанием ей пределов в выборе объектов и контрагентов. От предыдущего периода сохранилась тенденция хотя бы частично регулировать цены. В этом отношении наиболее существенно постановление СТО от 6-го окт. 1922 г., коим Комвнуторгу предоставлено право: а) устанавливать список товаров, повышение цен на которые, при отпуске с фабрично-заводских складов, не допускается без разрешения Комвнуторга и б) устанавливать в тех же случаях предельные цены на них.

§ 4. Регламентация частной торговли: I. Центральными органами. Основным законодательным актом, регулирующим частную торговлю, является декрет СНК «о порядке открытия и производства всякой торговли и правилах надзора за нею»

от 19-го июля 1921 г. (СУ, № 57, ст. 356). Декрет этот разрешает всем гражданам не моложе 16 лет[1]) производить торговлю открытую и в закрытых помещениях сельско-хозяйственными продуктами и предметами кустарного и фабрично-заводского производства, за исключением товаров, производимых из сырья и материалов, предоставленных государством на особых договорных основаниях. Для открытия торгового предприятия в закрытом помещении требуется получение разрешительного свидетельства от отдела управления; желающие торговать из палаток, киосков, лотков и т. д. должны, сверх того, получить разрешение от коммунального отдела. Декретом СНК от 26-го апр. 1922 г. (СУ, 1922 г. № 30, ст. 361) выдача отделами управления (но не коммунальными отделами) разрешительных свидетельств отменена. Лица, желающие открыть торговлю, обязаны только зарегистрировать патент в районном отделении милиции, причем это последнее не в праве отказать в регистрации и обязано производить таковую немедленно. Изданной в развитие этого декрета инструкцией НКВД от 31-го мая 1922 г. установлено, что владелец предприятия обязан: а) регистрировать в милиции не только первоначальный патент, но и всякий последующий, полученный по истечении срока первого, и б) заявлять в 3-дневный срок о закрытии предприятия.

Декрет от 19-го июля 1921 г. с последующими дополнениями нередко понимается, как провозглашение принципа свободы частной торговли. Посвященная торговому законодательству статья в сборнике «На новых путях» понимает декрет более осторожно. «После установления новой экономической политики, читаем мы там, государство начало медленно сокращать свое монопольное право на отдельные объекты торговли и включать их в частно-правовой оборот, с сохранением по отношению к некоторым специальных ограничений». Из таких ограничений наиболее существенное заключается в постановле-

---

[1]) Это постановление любопытно сопоставить со следующим сообщением *проф. Люблинского*: «В Москве, Петрограде и ряде др. городов торговля на улицах (в период 1919—20 гг.) была монополизирована в руках малолетнего именитого купечества». (Охрана труда детей и подростков, стр. 82).

нии ВЦИК-а от 10-го ноября 1921 г. «о порядке государственной заготовки сырья». Согласно прим. к ст. 5 этого акта, продовольственным органам предоставлено право воспрещать продажу и покупку на рынках местного оборота всех видов сырья, подлежащих налоговому обложению, и вообще закрывать такие рынки в тех районах, в коих наблюдается массовое уклонение населения от выполнения налога. Из ограничений частного характера отметим для примера нижеследующие. Декретом от 25-го авг. 1921 г. (СУ, № 61, ст. 432) за ВСНХ, его местными органами и государственными кожевенными заведениями сохранено право преимущественной покупки кожевенного сырья, собираемого государственными учреждениями и предприятиями. Декрет 1-го дек. 1921 г. (СУ, № 79, ст. 677) сохранил некоторые ограничения в распределении жиров. Постановление 9-го февраля 1922 г. (Эк. Жизнь № 31), разрешая частную торговлю древесным топливом и строительными материалами, подчинило эту торговлю, сверх обычной торговой регистрации, еще особой регистрации в учреждениях по топливу. Постановление СТО от 14-го июня 1922 г. о золотоскупочной операции, по толкованию редактора «Законодательства о промышленности...» (стр. 325), имеет задачей установить монополию скупки в пользу государственных органов. Постановление ВЦИК-а и СНК от 27-го июля 1922 г. (Изв. ВЦИК-а № 171), устанавливая свободную покупку и продажу лошадей, предоставляет НКЗ определять районы, из коих массовый вывод лошадей или вовсе запрещен, или предоставлен только военному ведомству. — Установление *новых монополий* не чуждо даже новейшему законодательству. Так, постановление СТО от 3-го февр. 1923 г. установило обязательную сдачу запасов сантонина и цитварного семени, как ценного экспортного сырья; по замечанию только что цитированного автора, этим актом вводится фактическая монополия торговли этими предметами, причем не указывается, что понимать под запасами, и какое количество названных предметов может иметь частное лицо без опасения подвергнуться уголовной ответственности (стр. 335).

§ 5. Регламентация частной торговли: II. Местными органами. Очерченные выше постановления центральной власти

регламентируют частную торговлю в довольно ограниченных пределах. При оценке правового положения последней нужно, однако, иметь в виду, что по этому вопросу с центральной властью конкурируют власти местные, причем эти последние, по признанию официального издания СТО[1]), в своих распоряжениях постоянно идут в разрез с директивами центра. Почти повсеместно изданы обязательные постановления, регулирующие время торговли, обыкновенно отдельно для города и уезда, отдельно для будних и праздничных дней, отдельно для открытых и закрытых помещений и т. д. Некоторые объекты торговли (напр., медикаменты, кондитерские изделия, охотничьи ружья и припасы, военное обмундирование) привлекают к себе особое внимание и подвергаются специальной регламентации. Пытается регулировать местная власть вопрос о мерах и весах; если в большинстве случаев предписывается лишь периодическая поверка таковых, то встречаются и такие акты, как постановление Бобровского уезди. отдела управления от 1-го февр. 1922 г., запрещающее «при купле-продаже пользоваться безменами, так как этот аппарат, по своим техническим недостаткам, далеко несовершенен и потому, как могущий служить орудием для обвешивания, должен быть изъят из обращения, причем торговцы, им пользующиеся, должны быть привлекаемы к ответственности за злостный обман» (вне зависимости от того, обвешивали ли они фактически или нет). Почти повсеместно встречается одно характерное постановление, а именно запрет «скупщикам и перекупщикам» производить на рынке оптовую закупку или закупку для перепродажи ранее или позднее определенного часа. Так, напр., согласно постановлению Клинцевского УИК-а от 4-го авг. 1922 г., воспрещается торговцам скупать продукты первой необходимости для перепродажи до 1 час. дня; согласно постановлению Симбирского ГИК-а от 15-го марта 1922 г., такая скупка торговцами допускается лишь после 12 час. дня. Приказ отдела управления Черноморско-Кубанского ГИК-а разрешает перекупщикам и отдельным торговцам скупать продукты с во-

[1]) «На новых путях», т. I, стр. 414—5.

зов лишь с 10 час. утра до 1 час. дня; согласно положению о частной торговле, изданному Президиумом Серпуховского УИК-а 11-го февр. 1922 г., скупка молока для перепродажи вовсе воспрещается. В ряде других обязательных постановлений устанавливается требование особых разрешений на производство скупки или перекупки или регистрации скупщиков[1]).

По словам цитированного официального издания, вся эта несогласованная с директивами центра местная регламентация отходит в область истории. Вряд ли можно признать этот официальный оптимизм основательным, ибо после выхода сборника в свет, а именно 26-го дек. 1922 г. СТО пришлось издать особое постановление о воспрещении местным органам власти издавать распоряжения, противоречащие основным принципам советской политики в области торгового оборота. «В последнее время, читаем мы в этом постановлении, в связи с реализацией урожая ГИК-ами и комиссиями по реализации урожая, состоящими при эксп. совещаниях, был издан ряд постановлений, стесняющих торговлю хлебными продуктами». СТО, конечно, предлагает подчиненным ему органам иметь неослабное наблюдение за тем, чтобы такие постановления не издавались. Трудно, однако, питать уверенность в том, что именно этому постановлению удалось осилить глубоко укоренившуюся на местах практику «самостийной» регламентации торговли.

§ 6. Итоги. Итоги очерченного развития могут быть формулированы в следующих положениях: 1) Частная торговля вновь признается легальною деятельностью, могущей быть осуществляемой всяким, достигшим определенного возраста гражданином, при условии выборки патента и регистрации его в милиции; некоторые виды торговли требуют ведомственной регистрации или специального разрешения; на некоторые, весьма ограниченные объекты торговли сохранена или вновь введена государственная монополия. 2) Этой принципиально свободной частной торговле продолжают ставиться весьма значительные стеснения мероприятиями местных властей. 3) Частная торговля, будучи легализованною, почитается, однако, лишь

[1]) Там же, стр. 416—420.

терпимой подсобной организацией, к которой государственные учреждения и предприятия должны обращаться лишь в последнюю очередь. 4) Торговля, производимая государственными органами, подлежит определенным ограничениям, как в отношении своих объектов (таковыми могут быть лишь предметы собственного производства или необходимые для производства, или специально поименованные в подлежащих уставах), так и в отношении выбора контрагентов (принцип очередности) и, отчасти, в отношении определения цен; в связи с этими ограничениями к государственной торговле предъявляются определенные формальные требования, из коих важнейшим является регистрация внебиржевых сделок. 5) Государственная торговля обнаруживает, однако, весьма определенную тенденцию обходить все вышеуказанные формальности и материальные ограничения и стать «свободной торговлей».

7

БЮДЖЕТНОЕ ПРАВО

А. П. Маркова.

§ 1. Введение. Рассмотрение советского бюджетного права представляет большие затруднения. Разработка этого права, его развитие и усовершенствование находятся в непосредственной зависимости от бюджетного хозяйства и от установления форм государственной жизни. Но ни тот, ни другой фактор не являются в условиях советской действительности установившимися, находясь в состоянии постоянного изменения, что отражается и на бюджетном праве. В этом мы убеждаемся хотя бы из того обстоятельства, что до настоящего времени советская власть не создала постоянно действующих бюджетных правил, а имеет только временные. Так, даже для 1923—24 бюджетного года, который советская власть начала при сложившейся, по крайней мере вчерне, системе доходов и расходов, выработаны не бюджетные правила вообще, а временные правила о порядке составления и рассмотрения бюджета СССР на предстоящий 1923—24 бюджетный год (от 21 августа 1923 г.). До этого же времени действовало постановление СНК о главных основаниях составления и рассмотрения финансовых смет ведомств и росписи общегосударственных доходов и расходов на 1922—23 г. (от 10/VIII-22 г.). Вообще каждому новому бюджетному периоду предшествуют свои бюджетные правила.

Но если советское бюджетное законодательство и находится в состоянии беспрерывного изменения, все же во всех этих изменениях есть свой определенный уклон, складывающийся под влиянием окружающей общей обстановки советской жизни. Первоначально, т. е. с октябрьской революции, в связи с развалом государственного управления, с только что начинающим создаваться советским государственным строем и в связи с социалистическими устремлениями советской власти, нам приходится наблюдать разрушение бюджетного хозяйства и некоторое отражение на нем «переходного периода от строя капиталистического к строю социалистическому». Бюджетное право при таких условиях не могло выработаться, оно должно было прийти в состояние упадка.

С конца 1921 г., наоборот, в связи с ликвидацией социалистических опытов, мы наблюдаем восстановление бюджетного хозяйства и создание бюджетного права, которое, однако, не может приобрести законченности, так как многое в государственном строе советской России и в ее хозяйстве не является окончательно разрешенным.

§ 2. Бюджетное право до 1921 г. За период 1918—1920 г.г. было составлено 5 бюджетов: 4 полугодовых — на январь-июнь 1918 г., на июль-декабрь 1918 г., на январь-июнь 1919 г., на июль-декабрь 1919 г. и один годовой — на полный 1920 г. За тот же период советскою властью было издано очень много всякого рода бюджетных новелл. В издании НКФ «Социальная революция и финансы» отмечалось, что за период с 1918 по 1920 г. «бюджетное-сметное законодательство течет бурным и широким потоком»; за это время было принято такое количество законодательного материала, какого не было за все 55 лет времени действия бюджетных правил 1862 г.

Но какова была ценность этого бурно протекающего законодательного потока, если, по признанию самих советских финансистов, росписи составлялись при условиях полной невозможности исчислять доходы и расходы в суммах, в достаточной степени приближающихся к действительности, и самые исчисленные суммы оказывались гадательными? Да и самая быстрота

в смене бюджетного законодательного материала свидетельствовала о том, что за рассматриваемое время не могло быть создано прочного, успевшего укрепиться на практике бюджетного права.

Первые советские сметные правила от 28 января 1918 года возлагали бюджетную работу в качестве центральных органов на НКФ, ВСНХ (по комитету хозяйственной политики) и НК Государственного контроля (ст. 1). Из представителей этих органов образовались бюджетные совещания, заключения которых должны были вноситься в ВСНХ и дальше — на утверждение СНК и ВЦИК-а.

Здесь следует отметить особенно видную роль ВСНХ в бюджетном деле. Это находилось в полном соответствии с положением в «переходном» хозяйстве ВСНХ, как «единого» центрального органа советской экономики. Дальнейшие сметные правила, а именно от 3 июня 1918 г. и от 8 октября 1918 г., хотя и усиливают значение НКФ в бюджетном деле, но сохраняют очень значительное влияние за ВСНХ. НКФ отводится скромная роль делового, исполнительного аппарата по бюджетному делу, так как нити политики советского хозяйства, в коем деньги были временным явлением, находились в ВСНХ. Правила от 2 ноября 1918 г. окончательной, в смысле подготовки бюджета, инстанцией считают Особое бюджетное совещание при НКФ. По правилам 24 мая 1919 г. этой инстанцией является междуведомственное совещание при НКФ. Хотя НКФ и выдвигается как бы на первое место, заменяя ВСНХ, но все же надо признать, что он не был и не мог быть действительным руководителем финансовой политики, ибо таковой политики в сущности не было, так как она покрывалась хозяйственной политикой, выдвигавшей в бюджетном деле на первое место ВСНХ.

В большую заслугу советская власть в свое время себе вменила то обстоятельство, что ею был провозглашен принцип построения сметных исчислений и самых финансовых смет не в центре, а на местах, начиная с ВИК-ов, работы коих должны были лишь объединяться и согласовываться в центре. Этим «народная масса» как бы вовлекалась в государственное

строительство, содействуя его направлению в наибольшем соответствии с нуждами страны. Но необходимо иметь в виду, что фактически эти начала были и не могли не быть при советской власти чисто бумажным творчеством. И это вполне понятно, так как вся советская политика была построена на централизме, на устранении от активной политической роли не только народной массы, но даже и коммунистической массы, руководствовавшейся директивами из центра. Таким образом, вся обстановка, в сущности, содействовала тому, чтобы именно центральная власть самодержавно вела бюджетное хозяйство.

Таковы были центральные и местные органы, долженствовавшие участвовать в бюджетной работе. Необходимо, однако, принять во внимание, что между этими органами был целый ряд других, через которые должны были пройти сметы до рассмотрения их в московских советских органах. Таковыми были: УИК-и и ГИК-и и бюджетные совещания при уполномоченном НКФ (Украина и другие республики) и местные СНК. Создавалась необычайно громоздкая процедура, выполнение которой было бы возможно только в том случае, если бы бюджетная работа начиналась задолго до начала бюджетного года. Но уже это одно, в особенности при расстройстве денежного обращения, делало роспись, как финансовый план, совершенно бесполезным документом или заставляло игнорировать, что в действительности и было, местные финансовые предположения.

Большинство росписей, несмотря на их гадательность, все же получало утверждение не только СНК, а (некоторые) и ВЦИК-а, хотя это утверждение обычно производилось с большим запозданием (напр., роспись на I полугодие 1918 г. была утверждена 11 июля 1918 г.; на второе полугодие того же года — 30 ноября; на I полугодие 1919 года — 30 апреля того же года роспись была утверждена СНК, а 20 мая ВЦИК-ом).

Как мы видели выше, первые советские росписи составлялись на полугодие. Укорочение бюджетного периода находило свое объяснение в том, что процесс революционного создания нового государственного и социального строя проходил

с небывалой быстротой, при которой нельзя было уложить реформы в заранее предвиденные масштабы. При полугодовых росписях учет оказывался более близким к действительности[1]). Само собою разумеется, что на укорочение бюджетного периода влияла и невозможность учесть расходы при наличности падающей валюты, на что и указывают авторы объяснительной записки к росписи на первую половину 1919 г.[2]). Однако, с 1920 года советская власть отказалась от полугодовых росписей, восстановив годовой срок, хотя для этого не было никаких новых обстоятельств, так как «революционное строительство» не было закончено, денежное же обращение находилось еще в худшем состоянии. Очевидно, что к 1920 г. составление росписей вообще утеряло всякий смысл — обыкновенные доходы почти совершенно исчезли, их заменили эмиссия и разверстка, почему и не было никакого практического смысла тратить время не только на полугодовые сметы, но даже и на годовую роспись, которая являлась «скорее выражением взглядов и проектов деятельности отдельных НК и общего направления деятельности сов. власти[3])».

Что включалось в советские росписи — расходы и доходы только собственно государственные, или и местные? Постановка такого вопроса представляется совершенно понятной, если мы примем во внимание, что советская власть строила «единое социалистическое хозяйство», и что все управление было проникнуто необычайным централизмом. Кроме того, объединение диктовалось и самой обстановкой в области доходных источников, так как таковые сводились в конце концов к эмиссионным доходам и разверстке, находившихся в руках центральных органов. Местная власть могла до известной степени самочинно изыскивать доходы, но эти возможности быстро были использованы и при полной бесхозяйственности были далеко недостаточны. В действительности мы и ви-

---

[1]) Объяснительная записка к росписи на первое полугодие 1918 г., стр. 2.

[2]) Объяснительная записка к росписи на первое полугодие 1919 г., стр. 57.

[3]) Отчет к 8-му съезду советов НК финансов, стр. 17.

дим, что если в конституции устанавливается общее деление доходов на государственные и местные, с возложением распределения на ВЦИК, то в 1920 г. (18 июня) ВЦИК принимает постановление о слиянии государственного и местного бюджета.

Своего рода социалистическим началом в советском бюджете была попытка разделить расходы и доходы на прямые и оборотные. Понятие о таком делении дают статьи 8—10 правил от 24 мая 1919 г., из коих мы узнаем, что под прямыми расходами и доходами следует разуметь непосредственные и фактические получения и выдачи из кассы, под оборотными же — междуведомственные расчеты и, главным образом, расчеты с материальными ценностями. В особенности это последнее и рассматривалось социалистическим началом в бюджете, который должен был отразить на себе собственное социалистическое производство и взаимное материальное снабжение. Однако, на практике проведение этого начала не получило серьезного развития, причем причинами этого были не только затруднения чисто бухгалтерского характера, но, главным образом, полная невозможность точного выполнения теоретических планов, невозможность сколько-нибудь разобраться, что, когда и в каком количестве одно учреждение или предприятие получит от другого, тем более, что собственное «социалистическое» производство, по мере увеличения объема национализации, безостановочно падало.

Другой особенностью советских бюджетных правил, которое надо отметить, является исчезновение деления расходов и доходов на обыкновенные и чрезвычайные. Такое изменение представляется вполне понятным в условиях советской действительности. Если вообще деление расходов на обыкновенные и чрезвычайные представляется в высокой степени условным, то в советском хозяйстве при старой экономической политике в этом было разобраться в особенности затруднительно. Ведь это хозяйство было заполнено хаотической перестройкой не только собственно-государственного, но и народного хозяйства, в нем по самому смыслу этой перестройки все носило характер чрезвычайности, — все ломалось, все перестраивалось и не только в организационном отноше-

нии, но и непосредственно в материальном смысле. Главное же, что заставляло уничтожить деление расходов и доходов на обыкновенные и чрезвычайные, это — исчезновение возможности и даже принципиальное отрицание займов, как чрезвычайных доходов. Это, конечно, не значит, что в действительности не было в советском хозяйстве чрезвычайных доходов. В сущности говоря, все частное имущество, попавшее в распоряжение советской власти, было чрезвычайным и громадным капиталом-доходом. Но эти чрезвычайные доходы не были учтены, не были использованы только для чрезвычайных затрат, наоборот, были направлены в значительной части, как то и признает комиссар финансов Сокольников, на текущие потребительские нужды советской власти[1]). Что касается чрезвычайных расходов, то они были чрезвычайны не по хозяйственному значению, а скорее по необычайной расточительности, необычайному разбрасыванию на такие надобности, которые не носили характера серьезных начинаний, не имели надлежащей хозяйственной почвы, что и обнаружилось тогда, когда пришлось от расточительства перейти к экономии.

Переходим теперь к вотированию бюджета. Вотирование бюджета имеет первостепенное значение с точки зрения прежде всего политической, как момент, когда законодательные органы могут оказать наиболее реальное воздействие на направление государственной жизни во всем ее объеме. Но в советских условиях как раз этот момент теряет свое значение. Это объясняется не только тем, что советские росписи при старой экономической политике были чрезвычайно далеки от действительности и поэтому не заслуживали серьезного к себе отношения, но и потому, что самые политические условия были (и остаются) такими, при которых a priori освящалось и принималось как нечто непреложное то, что решалось верхами РКП. При полной подчиненности партийной массы своим вождям, не могло быть критики бюджета. Другие же политические группы были лишены возможности не только критиковать, но и вообще участвовать в политической жизни страны. При

[1]) Доклад его на летней сессии ВЦИК-а в 1923 г.

таких условиях вотирование бюджета совсем не было большим днем в советских законодательных органах; этот момент совершенно незаметен в текущей работе советских органов, хотя НКФ и публиковал солидные росписи с объяснительными к ним записками.

Но и из самого законодательства о порядке утверждения росписи, изложенного в советской конституции, мы убеждаемся в невнимании к этому первостепенной важности вопросу. Ст. 49 конституции говорит об утверждении бюджета Съездом советов и ВЦИК-ом. Но ст. 86 той же конституции говорит о том, что сметы утверждаются ВЦИК-ом и СНК. Казалось бы, что сметы, являясь частью росписи, не могут подлежать утверждению теми органами, которые их составляли, т. е. СНК. Если обратиться к самой практике утверждения росписей, то она не является одинаковой и подтверждает указанное выше замечание о невнимании к этому делу. Роспись на 1-е полугодие 1918 года была утверждена СНК, и самые сметные правила были выработаны комиссариатом финансов. На второе полугодие сметные правила утверждены СНК, роспись была утверждена СНК и была представлена ВЦИК-у, который ее 2 декабря 1918 г. утвердил. Так же было поступлено с росписями последующими. Еще более свидетельствует о пренебрежении к бюджетному делу существовавший порядок утверждения сверхсметных кредитов. Согласно советскому законодательству, сверхсметные кредиты утверждаются СНК. Если мы примем во внимание, что сверхсметные кредиты в советских условиях занимали преобладающее положение, то поймем, что в сущности работа собственно законодательных советских органов в бюджетном деле была совершенно ничтожной.

При изложенных условиях вообще не возникал и, конечно, не мог возникнуть вопрос об отклонении бюджета. Это вещь при советском строе вообще немыслимая.

Если мы дальше обратимся к правилам об исполнении бюджета, то и они свидетельствуют о пренебрежительном отношении к бюджетному делу. В самом деле, если конституция (ст. 83) и говорит о том, что ни один расход не может быть произведен без установления на него кредита в росписи, то она

же право установления кредита, непредусмотренного росписью, передает «центральной власти». Под центральной же властью разумеются Съезды советов, ВЦИК и СНК. Таким образом, постановления СНК достаточно для производства вообще всяких расходов, а не только сверхсметных. Различного рода сметные правила, хотя и подчеркивают общее правило, что основой для расходования являются сметы, но опять-таки дают право открытия кредитов, сметами непредусмотренных, СНК. Что касается передвижения кредитов, то тут опять-таки СНК принадлежит решающее значение, так как сметные правила для различных сметных передвижений требуют разрешения СНК.

§ 3. Бюджетное право с конца 1921 года. С 1921 года начался НЭП. Самые причины поворота в экономической политике знаменовали собою необходимость поворота и в бюджетном хозяйстве. Три года разрушительно-потребительского хозяйства советской власти привели к истощению основные источники ее старых доходов. Эмиссия давала все меньше и меньше, сельское хозяйство дошло до продовольственных размеров, советская промышленность, служившая раньше не столько объектом хозяйственной деятельности, сколько источником бесхозяйственного потребления всех ее капиталов для текущих нужд, требовала иной постановки, требовала планомерного финансового содействия со стороны государства. Возникало и расширялось денежное хозяйство. Сов. власть перешла от «переходного периода» к государственному капитализму, выступила, как коммерческий предприниматель. В системе государственных доходов, при некотором раскрепощении частного хозяйства, появились денежные доходы, взимать которые при крайне расстроенном денежном обращении было чрезвычайно затруднительно. Волей-неволей возникавшее денежное хозяйство требовало здорового денежного обращения. Эта задача стала основной задачей советской власти, постепенно, но неизменно увеличиваясь в своем значении. При таких условиях бюджет уже требовал другого к себе отношения. И если раньше хозяйственные планы покрывали вопросы денежного обращения, то при НЭП-е денежная политика все

больше и больше начинает влиять на направление хозяйственной политики. Если раньше деньги рассматривались в качестве «временного» явления, и злоупотребление эмиссией считалось для «переходного» периода явлением безразличным, то теперь был выдвинут принцип «по одежке протягивай ножки», нашедший в советском бюджетном деле практическое выражение в том, что не размер расходов определял сумму доходов, которую надо изыскать, а размер предполагаемых доходов определял размер расходов. «Предоставить НКФ — сказано в I пункте декрета ВЦИК-а от 19 октября 1921 года, — определить размеры денежных средств, которыми может располагать народная казна на предстоящий 1922 г.». Тот же принцип еще определеннее выдвигается в постановлении СНК от 21 августа 1923 г. о порядке составления смет и росписи на 1922—23 г. Статьей 3-й этого постановления предлагается НКФ установить вероятную сумму возможных в предстоящем бюджетном году доходов и на основе этих подсчетов выработать предположения о размере общих ориентировочных сумм, в пределах которых могут быть составлены бюджеты каждой союзной республики (стр. 4). Эти предположения получили в практике составления бюджета на 1923—24 г. г. наименование контрольных сумм, в пределах которых ведомства обязаны нормировать свои исчисления (ст. 2 Инстр. НКФ от 14 сентября 1923 г.). С конца 1921 г. ВЦИК говорит о необходимости упорядочения финансового хозяйства, об исключительной бережливости, о строжайшей экономии в расходах, о сокращении эмиссии и даже возможном полном ее прекращении. ВЦИК подчеркивает, что настало время, когда следует переменить взгляд на НКФ, как на учреждение отживающее и подлежащее ликвидации. Нет, отныне НКФ возводится в роль учреждения, стоящего на страже государственных интересов. Сам воскресший НКФ своей работой стремится восстановить свой попранный авторитет и в ряде циркуляров проводит мероприятия, заставляющие более серьезно относиться к бюджетному хозяйству, указывающие, что теперь началось серьезное хозяйство «не в пример последним годам» (Циркуляр № 133 от 22 октября 1921 г.).

При таких условиях из бюджетных правил быстро исчезла та «социалистическая» окраска которую, как мы видели, советская власть, хотя и без всякого успеха, но хотела присвоить своим «переходным» бюджетам. Было уже не до этого. Пришлось думать не о социалистическом бюджете, но о деловом, соответствующем обстоятельствам данного времени, бюджетном хозяйстве.

Та самая «народная масса», привлечением которой к бюджетному творчеству гордилась советская власть, была теперь и формально от этого, теперь серьезного дела, отставлена. ВЦИК в своем декрете от 10 октября 1921 г. (раздел III пп. 1—3) указывают на необходимость упрощения представления в центр сметного материала. Постановление же СНК от 10 августа 1922 г. окончательно освободило местные учреждения от составления подробных смет на общегосударственные нужды. Отныне, читаем мы в оборнике «Составление бюджета на 1922—23 г.» — сметы бюджетов составляются НК-ами и прочими центральными учреждениями, имеющими самостоятельные сметы, на основании материалов, имеющихся в распоряжении центральных органов, а равно получаемых ими по их требованию от подведомственных им местных органов. Таким образом, этим постановлением (от 10 августа 1922 г.) отменена обязательность представления смет, и вся сметная работа перенесена в центральные учреждения[1]).

Исчезает также и «единое» хозяйство. Теперь, когда обстоятельства заставили жить в соответствии со скудными средствами, было чрезвычайно интересно свалить с плеч общегосударственного бюджета местные расходы, для которых местные органы должны были изыскивать свои собственные доходы. Это и делает ВЦИК 10 октября 1921 г., отменив объединение государственного и местного бюджетов.

Делается и дальнейший шаг по пути удаления бюджета от «социалистического» хозяйства. Декрет ВЦИК-а от 10 октября 1921 г. отменяет деление расходов на прямые и оборотные. Правда, еще в начале 1922 г. были защитники сохранения

[1]) Стр. 10.

такого деления[1]). Но денежное хозяйство так быстро развивалось, что почва для сохранения такого, неудавшегося и в прошлом, деления исчезла.

Но если не имевшие и в прошлом почвы «социалистические» элементы из бюджета исчезают, если бюджетное хозяйство и его усовершенствование становятся первейшей задачей советской власти, все же и в этих новых условиях бюджетное дело не приобретает характера действительного дела общегосударственного. Изменение экономических условий повлекло за собою изменение бюджетного хозяйства, но не политических условий прохождения бюджета, так как он был и остается делом одной РКП, даже ядра этой партии.

После этой общей характеристики бюджетного дела с конца 1921 г., обратимся к краткому рассмотрению бюджетных правил, появившихся при «НЭП-е».

«НЭП» возник весной 1921 г., но сознание необходимости восстановления бюджетного дела, постепенно с начала «НЭП-а» нарастающее, получает реальное выражение только с осени 1921 г., при составлении росписи на 1922 г.

Первый бюджет при «НЭП-е» (на 9 месяцев — январь — сентябрь 1922 г.) еще находится под влиянием прежних начал. В нем еще сохраняется деление расходов и доходов на прямые и оборотные, хотя это деление имело лишь учетное значение. Но этот бюджет под влиянием быстро менявшейся экономической обстановки (развития денежных налогов, падения рубля, перехода предприятий на хозяйственный расчет, снятия предприятий и учреждений с бюджетного снабжения), хотя и получил утверждение, но вскоре же был аннулирован, и его место (он именовался «жестким» или «твердым» бюджетом) занял ориентировочный бюджет на 9 месяцев 1922 г. После этого бюджета появился также ориентировочный бюджет на 1922—23 год. Также ориентировочным бюджетом является и бюджет на 1923—24 г.

Обращаясь к правилам составления бюджетов при НЭП-е, необходимо прежде всего указать, что советская власть меня-

[1]) Напр., эту точку зрения защищал *Н. Н. Кутлер*. Журнал № 10 заседания сметно-бюджетной комиссии при НКФ от 23 января 1923 г.

ет начальный и конечный сроки бюджетного года. Согласно постановлению СТО от 30 сентября 1921 г., бюджетный год должен начинаться (с 1922 г.) с 1 октября, что находится в соответствии с заканчиванием к этому времени основных хозяйственных работ (в сельском хозяйстве, сезонной заготовке топлива, сплава леса и т. д.), почему бюджет на 1922 г., начинаясь 1-го января, заканчивается 30 сентября того же года.

В новых условиях советское финансовое ведомство пытается при падающей валюте установить какой-то твердый измеритель доходов и расходов. Для росписи на 1922 г. твердой валютой был признан довоенный рубль, оцениваемый по его покупательной силе, которую он имел в 1913 году. Среднюю рыночную цену всех предметов и услуг в октябре 1921 г. признано было считать в 60.000 раз больше средней рыночной цены 1913 г.[1]). Этот метод оказался совершенно нежизненным, роспись также оказалась нежизненной, превратившись, как указано выше, из твердой в ориентировочную.

Для 1922—23 г. расходы и доходы исчислялись в советских знаках с переводом их на золото по реальному курсу золота в тот период, когда сметы составлялись (постановление СНК от 10 августа 1922 г.). Для 1923—24 года исчисления расходов и доходов должны производиться иначе, а именно по нормам и ценам на I-е полугодие 1923 г. с выражением в золотых рублях по Всероссийскому общетоварному оптовому индексу Госплана на то же число месяца, считая этот индекс в 100 руб. знаками 1923 г., а также в червонцах, применяя курс червонца на тот же срок в 800 руб.[2]). Но именно крайняя затруднительность в условиях меняющихся цен и падающей валюты установить твердо и окончательно суммы доходов и расходов, а также беспрерывно меняющаяся под влиянием нужды самая потребность в расходах и изменение в доходах делают все росписи НЭП-а только ориентировочными. Это обстоятельство, с одной стороны, свидетельствует об отсутствии твердой почвы для бюджетного хозяйства, а с другой стороны, говорит о том,

[1]) Объяснительная записка к росписи на 1922 г., стр. 16.

[2]) Подробности в постановлениях СНК от 21 августа 1923 г. и инструкции НКФ от 14 сентября 1923 г.

что сов. власть стала значительно осторожнее и серьезнее относиться к бюджету. Об этом говорит статья 2-я сметных правил от 21 августа 1922 г. «Подлежащие составлению на 1923—24 г. бюджетный год сметы и сводимые на основании смет росписи госуд. доходов и расходов должны иметь значение ориентировочных смет и росписей, на основе которых составляются квартальные росписи и ежемесячные бюджеты-планы, подлежащие исполнению в каждом данном месяце».

Таково значение советской росписи, как финансово-хозяйственного плана. Необходимость более серьезного отношения к бюджетному делу заставила выдвинуть отброшенное раньше деление расходов и доходов на обыкновенные и чрезвычайные. В советском хозяйстве последнего времени такое деление представляется в особенности необходимым, так как стали постепенно появляться действительно чрезвычайные доходы, и так как при новых условиях эмиссионные доходы должны быть отнесены уже к доходам чрезвычайного характера. Что же касается чрезвычайных расходов, то в первый раз выделение их проведено правилами от 21 августа 1923 г., хотя уже некоторые отчетные данные по исполнению росписи за 1922—23 г. бюджетный год дают такое деление[1]). К чрезвычайным доходам указанные правила относят доходы: от займов и денежной эмиссии в установленных пределах; от реализации государственных фондов; от крупных аренд и концессий; от возврата семенных и продовольственных ссуд. К чрезвычайным расходам относятся: фонды на выдачу пособий и ссуд промышленности, сельскому хозяйству, кооперации, коммунальным учреждениям и предприятиям; расходы по сооружению новых железных дорог и приобретению для них нового состава и принадлежностей; расходы на новые и восстановительные работы на транспорт и судостроение; расходы на образование оборотных капиталов жел. дор.; расходы на электрификацию; расходы по сооружению и капитальному ремонту портов; расходы по досрочной уплате займов; расходы по досрочному выкупу крупных концессий и аренд; расходы на на-

[1]) См. эти данные в «Эконом. Обозрении». Вып. XI за 1923 г.

копление запасов материальной части армии и расходы, вызываемые народными бедствиями, а также войною.

Мы знаем, как велико по объему советское хозяйство, какое большое количество, в отличие от прошлого, имеется в этом хозяйстве предприятий. Естественно, нас здесь должен интересовать вопрос, как отражается, и отражается ли это все советское хозяйство в росписи, иначе говоря, составляется ли советская роспись по принципу брутто-бюджета или по принципу нетто-бюджета. В этом отношении правила от 21 августа 1923 г., оставляя принцип брутто-бюджета для всей росписи, делают исключение для советских промышленных предприятий (исключая жел. дорог, почты и телеграфа), которые входят в роспись только своим сальдо—доходным или расходным, причем ассигнования из казны, производимые для покрытия дефицита промышленных предприятий, учитываются в особом разделе госуд. бюджета под наименованием «фонда промышленности». Самые же финансовые сметы и хозяйственные планы предприятий являются приложениями к общему госуд. бюджету. Исключение из общего порядка для промышленных предприятий находит свое объяснение в необходимости предоставления им большей хозяйственной свободы, которая естественно стесняется менее гибкими правилами исполнения росписи.

Переходя дальше к изложению порядка исчисления доходов и росходов, мы находим в правилах по этому поводу достаточно подробные указания, причем, если в отношении исчисления доходов эти правила дают обычные требования о необходимости принимать во внимание отчетные данные о поступлениях за прежнее время, то в отношении расходов имеется одно основное требование — каждый НК «обязан свою расходную смету составлять применительно к тому плану, который он считает наиболее важным и целесообразным, исходя из тех средств, которые ему предоставляются» (ст. 12). Таким образом правила требуют непременно ограничения расходов, принимая во внимание не возникающие вообще потребности, требующие удовлетворения, а исходя из сумм, приходящихся на долю того или иного ведомства, которое должно в соответствии с этим выбрать наиболее важное. Это весьма

характерная и жестокая мера, которую оказалось неизбежным осуществить после произведенного разрушения народного хозяйства.

Для обоснования финансовых смет правила требуют представления обычного типа объяснительных записок (ст. 14—19).

Что входит в состав государственного бюджета СССР? Правила для росписи 1923—24 г. дают уже на этот счет довольно подробные указания. Правила эти различают сметы и росписи общесоюзных государственных доходов и расходов и сметы отдельных республик. Общесоюзная роспись составляется из финансовых смет ЦИК союза, СНК союза, общеплановой комиссии союза, верховного союзного суда и НК-ов иностранных дел, военного и морского, внешней торговли, путей сообщения, почт и телеграфа, политического управления, главного военно-санитарного управления, главного курортного управления, ВСНХ, НК продовольствия (теперь упраздняемого), НК финансов, труда, РКИ, центрального статистического управления и общесоюзных фондов. Что касается росписей союзных республик, то они составляются из доходных и расходных смет ЦИК, СНК и НК-ов: внутренних дел, юстиции, просвещения, здравоохранения, социального обеспечения и земледелия. По промышленным предприятиям, находящимся в ведении отдельных республик, сметы представляются НКФ республики (примечание к ст. 27-й). Как мы видим из перечня смет, на долю союзных республик остается очень мало, и объем их хозяйства в значительной степени приближается к хозяйству в области удовлетворения, главным образом, местных потребностей. Это ограничение еще нагляднее сказывается в праве ЦИК-а устанавливать полное или частичное отчисление тех или иных доходов отдельных республик в распоряжение союза (ст. 34).

Переходим теперь к порядку прохождения росписи. Проекты смет союза должны быть представлены в НКФ к 15 сентября (для бюджета 1924 г.), росписи же союзных республик должны быть предоставлены к 1 октября. Органами, предварительно рассматривающими сметы, являются сметно-бюджетные совещания при НКФ и его уполномоченных; причем росписи

расходов как союза, так и отдельных республик составляются в пределах тех ориентировочных сумм, которые установлены союзным СНК (ст. 4). Таким образом, союзные республики и все объединенные НК-ы ограничены в своей бюджетной работе с самого ее начала, и их задача сводится собственно к наиболее целесообразному с их точки зрения распределению расходов в пределах предоставленных им сумм. Установление ориентировочных сумм влияет, конечно, и на доходные части смет, поскольку требуется достижение намеченной заранее суммы дохода.

Сметы союзных республик, по рассмотрении их в сметно-бюджетных совещаниях, сводятся в росписи и представляются в СНК, а затем в ЦИК-ы республик на утверждение, который по утверждении направляет их в ЦИК союза, в Госплан союза и НКФ союза. Сметы общесоюзных ведомств, а также объединенных ведомств, проходящие по союзному бюджету, по рассмотрении их в бюджетном совещании НКФ союза и в Госплане, объединяются в роспись, которая с возникающими разногласиями и заключениями Госплана вносится НК-ом финансов союза в СНК союза. Одновременно с этим НКФ союза представляет в СНК союза и в Госплан все росписи союзных республик со своими заключениями.

По рассмотрении и принятии СНК союзных росписей, они передаются обратно в НКФ союза, который сводит их в единый бюджет СССР и представляет на утверждение в ЦИК союза (ст. 43). Из изложенного порядка прохождения смет и росписей мы видим, что главное значение в деле утверждения бюджета принадлежит центральным, т. е. союзным советским органам, а именно НКФ, Госплану и ЦИК-у. Правила, кроме того, не содержат в себе никаких ограничений в праве ЦИК-а союза вносить изменения во все росписи как союза, так и отдельных республик. Бюджетное дело является таким образом сильно централизированным, необычайно стесняющим права союзных республик, права, как мы видим, весьма скромные. А если мы примем во внимание, что все собственно местные бюджеты не имеют своих значительных доходов и получают отчисления от общегосударственных налогов и дотации, то пой-

мем, что централизация бюджетного хозяйства в сов. России доходит до необычайных размеров. Все это находит свое объяснение в крайней необходимости сокращения расходов и борьбы с дефицитом, наличность которого препятствует проведению денежной реформы.

Ограничиваясь изложенным при рассмотрении советского бюджетного права, мы должны сказать, что советские сметные правила не являются охватывающими все стороны бюджетного дела. Центр тяжести в них перенесен на моменты составления смет и росписи, но уже момент вотирования бюджета, не имеющий в советских условиях особого значения, разработан мало, а в последних сметных правилах порядок исполнения бюджета совсем не изложен. Это последнее вполне понятно, так как роспись является только ориентировочной, на основе которой НКФ составляются ежемесячные сметы.

5

ОСНОВЫ НАЛОГОВОЙ СИСТЕМЫ

А. П. Маркова.

§ 1. В эпоху коммунистического эксперимента. Народно-хозяйственные мероприятия советской власти за период так наз. «военного коммунизма», направленного к уничтожению капиталистического строя и замене его социалистическим, естественно подрывали ту экономическую почву, на которой покоилась дореволюционная система государственного финансового хозяйства, связанная в области обложения с частно-хозяйственной деятельностью и частной собственностью. Если налоги, как способ привлечения частных хозяйств к покрытию общегосударственных расходов, и могли существовать в советском строе до конца 1920 г., то только как отмирающая форма финансового хозяйства, как явление временное, долженствующее совершенно исчезнуть. Такая судьба налогов была вполне ясна советской власти. Бывший комиссар финансов Крестинский на съезде представителей финансовых отделов в мае 1919 г. заявлял: «ни у кого не возникает сомнения, что денежного обращения в коммунистическом обществе не будет; деньги будут аннулированы, и мы откроем новую страницу безденежного народно-хозяйственного оборота». Если и мыслилось еще обложение на период «переходного времени», то скорее, как натуральное обложение; предполагалось, что «оно сохранится и в период переходной эпохи к социалистическому

строю после окончания мировой войны, после экономического расцвета, после того, как из западной Европы и Америки, где победит пролетариат, начнут поступать к нам сельско-хозяйственные машины и т. п., и после того, как деревня на опыте почувствует преимущества крупного обобществленного сельского хозяйства перед мелкими и добровольно, без принуждения, в огромной массе перейдет к коммунистической обработке земли. Только тогда окончательно исчезнет и надобность в натуральном налоге. Но пока у нас в России будет сохраняться известный дуализм коммунистического обобществленного городского, отчасти сельско-хозяйственного производства и независимого индивидуального хозяйства массы мелких производителей, пока крестьянин получает от государства целый ряд культурных и экономических услуг, а также военную защиту против помещиков и империалистов, до тех пор крестьяне будут отдавать известную часть своего труда в виде натурального налога государственной власти»[1]).

Наряду со своей основной фомальной целью, налоги служили советской власти средством воздействия на частно-капиталистический строй в смысле его ликвидации. Налоги, по крайней мере, некоторые из них, должны были не только дать средства советской власти, но вводились в целях «отчуждения незаслуженно накопленных богатств у остатков прежней буржуазии»[2]).

Исходя из вышеуказанных соображений, советская власть на первых порах делала попытки учитывать уцелевшие объекты прежнего обложения — в виде остатков частной недвижимой собственности, частной торговли и частных капиталов и облагать их прежними видами налогов лишь с незначительными изменениями (главным образом, в виде повышения ставок). Но так как самые объекты прежнего обложения постепенно изчезали, частью уничтожаясь (процентные и дивидендные бумаги), частью переходя в собственность государства (недвижимости, торговые и промышленные предприятия),

[1]) Из доклада *Крестинского* на съезде председателей фин. отделов в 1919 г., стр. 21.

[2]) Нар. ком. фин. К 8 съезду советов, стр. 42.

старые налоги не могли дать советской власти существенных результатов. В виду этого комиссариат финансов вступил на путь расчистки почвы от обломков старого. К числу таких обломков старого была отнесена большая часть прежних прямых налогов. Постепенно были отменены налоги: на денежные капиталы (постановление комиссариата финансов 13 сентября 1918 г.); всякого рода поземельные налоги (декрет ВЦИК-а 30 октября 1918 г.); основной промысловый налог (декрет совнаркома 28 декабря 1918 г.); налог на городские недвижимости (постановление ком. финансов 19 февраля 1919 г.) и другие менее значительные налоги и сборы.

Что касается косвенного обложения, то вообще оно было неприемлемо для советской власти «уже в силу одиозности этого буржуазного финансового института для пролетарского государства с точки зрения принципиальной», но тем не менее от него не отказывались по соображениям чисто практического характера и даже находили, в условиях нового экономического строя, некоторое особое оправдание этому «одиозному финансовому институту». По крайней мере съезд заведующих фин. отделами в 1919 г. признал, что «после обобществления крупных промышленных и торговых предприятий налоги на потребление потеряли значительную долю своей недемократичности». Но само собой разумеется, при условии национализации промышленных предприятий косвенное обложение старого вида не могло сохраниться, и оно приняло иные, надо сказать, совершенно непрактичные формы, связанные с установленным декретом от 21 ноября 1918 г. «планомерным, взамен частной торговли, снабжением населения всеми продуктами личного потребления и домашнего хозяйства через единый заготовительный и распределительный государственный орган — комиссариат продовольствия». В связи с этим новым порядком снабжения населения СНК были отменены все существовавшие акцизы, и вместо них были установлены особые начисления в пользу государства, прибавляемые к заготовительной цене продукта. Однако, непродолжительная практика этих начислений ясно показала, что при национализации промышленности они не могут иметь какого-либо налогового значения и являются лишь

одним из факторов, влияющих на размер твердых цен продуктов. В виду этого, декретом СНК от 17 января 1920 г. начисления на продукты и изделия национализированной промышленности были отменены.

Так исчезли почти все «обломки». Из прямого обложения остались отчасти промысловое обложение и подоходный налог. В реорганизации этих налогов советская власть видела первоначально задачи нового налогового строительства. Задачи строительства в области промыслового обложения сводились к тому, чтобы создать такое обложение, при котором вместо крупных торговых и промышленных предприятий были бы привлечены появившиеся мелкие торговцы и промышленники спекулятивного типа. С этою целью, по декрету от 1 октября 1918 г., были привлечены к платежу промыслового процентного сбора с прибыли многие предприятия, облагавшиеся до того лишь основным промысловым налогом. Для согласования же конструкции налога с характером новых предприятий налог был сведен к процентному сбору с основного капитала или прибыли (декрет СНК от 28 декабря 1918 г.), а с 1919 г. были введены новые основания исчисления промыслового налога с частных неотчетных торгово-промышленных предприятий — именно в форме уплаты 5% с оборота текущего же года (декрет СНК от 11 декабря 1919 г.).

Реорганизуя введенный в действие с 1917 г. подоходный налог, советская власть имела в виду обложить налогами те слои населения, у которых происходило накопление новых богатств с тем, чтобы в революционном порядке изъять в пользу государства все, резко превышающие удовлетворение средних нормальных потребностей, доходы от отдельных лиц. Декретом от 21 января 1919 г. были установлены меры, имевшие целью привлечь к платежу подоходного налога возможно большее число подлежащих этому налогу лиц из среды сельского населения, ранее ускользавшего от подоходного обложения. Эти меры сводились 1) к отмене коммерческой тайны при исчислении налога и установлению публичности списка плательщиков (декрет СНК от 23 сентября 1918 г.) и 2) к учреждению при сельских и волостных исполнительных комитетах особых

комиссий по подоходному налогу. Это последнее постановление имело в виду захват налогом именно сельского населения, «что было и необходимо, в виду исчезновения главнейшей категории плательщиков, на которых базировался налог при буржуазном строе, и в то же время справедливо — в виду более выгодного материального положения, в котором оказалось ускользавшее ранее от налога деревенское население сравнительно с городским»[1]). Прожиточный минимум в новом подоходном налоге и облагаемый доход устанавливаются порайонно, причем процент обложения каждой высшей по размерам доходов группы плательщиков резко возрастает против предыдущей, а излишки крупных доходов свыше определенной нормы конфискуются в пользу государства целиком (декрет СНК от 27 марта 1919 г.).

Уже в организации подоходного налога советская власть стремилась не только обложить крупные доходы, но и конфисковать их. Налог из фискального орудия превращался уже в орудие социального значения. Но, главным образом, для достижения этой последней цели были введены два налога, которые являются налогами «революционного» творчества: это, во-первых, натуральный налог с сельских хозяйств, обладающих излишками продуктов потребления (декрет ВЦИК-а от 30 октября 1918 г.), и, во-вторых, чрезвычайный революционный налог (по декретам от 30 сентября 1918 г. и 2 марта 1919 г.).

Эти налоги должны были дать средства для военной обороны «путем изъятия у паразитических и контр-революционных элементов населения накопленных ими за годы империалистической войны и за время революционного сдвига богатств»[2]), они должны были покончить с «остатками прежней буржуазии». Оба эти налога должны были носить «классовый» характер; размеры обложения каждым из них должны были повышаться в зависимости от имущественной обеспеченности плательщиков, с таким расчетом, чтоб бедняки были совершенно свободны от обложения, середняки облагались бы умеренно, а бо-

[1]) Сборник «Соц. революция и финансы», стр. 55.

[2]) «Пять лет власти советов», стр. 393.

гатые «паразитические» слои городской буржуазии и деревенского «кулачества» несли бы главную тяжесть обложения. Налоги были построены по раскладочной системе, причем в качестве органов, которые должны были составлять списки плательщиков, выступали «комитеты бедноты». Впрочем, в организации натурального налога были достаточно точные указания о размере обложения, который находился в зависимости от размера пашни и количества скота. Собственно, чрезвычайность натурального налога заключалась в том, что он должен был действовать наряду с всеисчерпывающей разверсткой, должен был, так сказать, добираться до самого дна закромов, принадлежавших «кулачеству».

В виду абсолютной ничтожности поступления от обложения к концу 1920 г. был поставлен вопрос о полной отмене всех денежных налогов, и такой проект в начале 1921 г. был внесен в ВЦИК, но не был рассмотрен в виду крутого поворота на новые начала в экономической политике. Во всяком случае с конца 1920 г. до средины 1921 г. денежные налоги не взымались.

Значит ли это, что население осталось совершенно свободным от обложения, значит ли это, что советская власть существовала на доходы от своей хозяйственной деятельности, от доходов собственного «социалистического» хозяйства в национализированных имуществах и предприятиях? Ничего подобного не случилось. Советская национализированная промышленность не только не заполнила пробела в финансовом хозяйстве советской власти, возникшего в виду фактического уничтожений налогов, но его еще более увеличила, так как сама оказалась дефицитной.

Это не значит, что национализированная промышленность не являлась источником советских доходов. Использование национализированной промышленности, как источника дохода, было, но оно проходило в совершенно своеобразной, неучитываемой в росписях форме. Это использование заключалось в потреблении основных и оборотных капиталов промышленности. Это обстоятельство имеет чрезвычайно важное значение, которое глубоко отражается на финансовом хозяйстве совет-

ской власти при новой экономической политике, на чем мы остановимся ниже.

Но проживание капиталов промышленности, неучитываемое и стихийное, не могло заполнить дефицита в советском бюджете, почему советская власть должна была прибегать к другим источникам дохода, которыми были: эмиссия и хлебная монополия, осуществлявшаяся путем так называемой разверстки.

Чтобы уяснить себе значение эмиссии, как своеобразного обложения населения, по преимуществу городского, необходимо принять во внимание, что сов. власть в прежнее время рассматривала все население в качестве состоящего на той или иной советской службе. Земледельческое население для советского государства добывало продовольственные продукты, все остальное население должно было служить в многочисленных советских учреждениях и хозяйственных предприятиях. Всему этому служилому населению уплачивалось вознаграждение хотя в номинально больших суммах, но реально не имевших почти никакого значения, так как курс советского рубля, который выпускался для бюджетных целей, падал с огромной быстротой. При таких условиях население, главным образом, городское, прикрепленное к советской службе, должно было для поддержания своего существования и для самой возможности «служить» и «работать» в советском государстве — проживать свое движимое имущество. Это обстоятельство, конечно, находит свое отражение при построении новой системы обложения советской власти, которая должна была вводить налоги, имея перед собою обнищавшее городское население и расстроенное денежное обращение.

Реальных ценностей от «работы» служилого населения, как известно, советское государство получало мало. С тем большей энергией должна была она обратиться к извлечению реальных ценностей — продовольственных продуктов от сельского населения. Это делалось путем применения так называемой разверстки. Разверстка собственно не была тем, что мы понимаем под налогом, так как при господстве хлебной монополии все с. х. продукты считались принадлежащими государству и под-

лежали отчуждению по твердым ценам. В разверстке не было определенности в размере накладываемой повинности и, кроме того, она проводилась по принципу, установленному Лениным: «ограбь кулака, пощади середняка, дай бедняку»[1]). Но разверстка приближалась к налогу тем, что фактически твердые цены за отчуждаемые продукты не имели никакого реального значения. Что же касается неопределенности размера обложения, то это обстоятельство лишь говорило о том, что разверстка была грубым обложением. Но дело, конечно, не в сходствах и различиях разверстки от налога, а дело в том, что она давала советской власти громадное количество продуктов, и сельским населением ощущалось, как самое тяжкое обложение. В то же время она исчерпывала до последней степени платежеспособность сельского хозяйства, разрушая его капитал.

Таким образом, в эпоху коммун. эксперимента мы имеем следующую необычайно своеобразную систему обложения:

1) Денежные налоги на уцелевшие объекты прежнего обложения:

а) Дореволюционные прямые налоги, преобразованные советской властью.

б) Косвенные налоги в виде надбавок к твердым ценам монопольных продуктов.

2) Налоги для отчуждения «незаслуженно накопленных богатств» у остатков прежней буржуазии:

а) Денежно-натуральный налог на сельских хозяев.

б) Чрезвычайный революционный налог.

3) Обложение служилого городского населения (путем недостаточности общих размеров оплаты, принуждавших население к самооплате).

4) Обложение сельского населения (путем взыскания с сельского населения разверстки).

5) Эмиссионное обложение населения.

§ 2. При новой экономической политике. I. Введение. Со средины 1921 года в области финансовой политики советской власти происходит крутой поворот. Если к концу 1920 г. был

[1]) Подробное исследование разверстки см. в моей книге «Разверстка и натуральный налог».

поставлен вопрос о полном упразднении денежных налогов, фактически уже потерявших всякое значение и приостановленных взиманием, то со средины 1921 г. начинается торопливая работа по восстановлению денежного обложения.

Но это, однако, не означает, что вся прошлая экономическая и финансовая политика советской власти не нашла своего отражения и не оказала влияния на все последующее советское финансовое хозяйство. Влияние этого прошлого чрезвычайно велико, и вся действующая система советского обложения с этим прошлым тесно связана. Прежде всего, новые налоги пришлось вводить в обнищавшей стране. Советская промышленность вышла из опытов старой экономической политики в разрушенном состоянии — с прожитым, расхищенным основным капиталом и с отсутствием оборотных капиталов. Если, исходя из начал «государственного капитализма», советская власть стала сдавать национализированные предприятия в аренду, то каждый арендатор становился перед вопросом добывания капитала для восстановления предприятия, что было в особенности затруднительно при только что начавшей восстанавливаться системе кредита. Если оказалась возможность открывать собственные промышленные и торговые предприятия, то для этого также не было достаточных средств, так как эти средства были или истреблены или разрушены советскою властью раньше, или же пошли на текущие потребности самого их обладателя, находившегося целый ряд лет в условиях, при которых он только потреблял блага, но их не производил. Таким образом, если при НЭП-е могла возникнуть частная торговля и промышленность, как объект советского обложения, то это были, как общее правило, мелкие предприятия.

Само собою разумеется, не мог появиться в качестве объекта обложения и денежный капитал в различных формах, так как всякого рода старые ценности в свое время были аннулированы, новые же ценности, создаваемые благодаря восстановлению советской властью кредита, не могли в обедневшей стране найти широкого сбыта и требовали, в противоположность всей прежней политике, не обложения, а налоговых льгот.

Всякого рода недвижимые имущества за некоторыми исключениями в области городских недвижимостей остались национализированными. Кроме того, даже те дома, которые стали возвращаться их прежним собственникам, находились в состоянии, требовавшем обычно серьезного ремонта, который некому было производить в течение целого ряда лет. О какомлибо крупном доходе от обложения этих имуществ думать было нельзя.

Что касается обложения сельского хозяйства, истощенного разверсткой, потерявшего способность бороться с недородами, сократившего свою посевную площадь чуть ли не до продовольственных размеров, утратившего значительную часть живого и мертвого инвентаря, то оно не могло уже давать советской власти прежних ресурсов. Из «единого социалистического хозяйства» крестьянское хозяйство вышло в таком же примерно состоянии, в котором оказалась после таких же опытов промышленность.

Дальше нельзя не указать для понимания общей обстановки создания новой налоговой системы и тех общих условий, при которых частно-хозяйственная деятельность получала свободу. Эта свобода была дана тою властью, которая принципиально отрицала частную собственность и прекрасно это доказывала в течение целого ряда лет. Эта власть и при новой экономической политике оставила за собой «командующие высоты» в области промышленности и торговли, почему развитие частного хозяйства до возможности конкурировать с этими «командующими высотами» могло вызывать естественное опасение.

Вся новая частно-хозяйственная деятельность стала постепенно восстанавливаться при условиях совершенно расстроенного денежного обращения и естественно поэтому, что она не могла проходить в сколько-нибудь нормальных условиях, подвергаясь риску и усваивая самые нездоровые формы хозяйства. Предприятия возникали и лопались, и их количество находилось и находится в постоянном колебании. Обложение частно-хозяйственных доходов было в высокой степени затруднительным в виду полной невозможности учесть в общей

атмосфере нездоровой хозяйственной жизни действительную платежеспособность. Кроме того, и само население, приученное долгим опытом к искусству укрывать свое имущество и доходы от советской власти, не могло почувствовать потребности сколько-либо итти навстречу советским финансовым органам.

А между тем потребность в средствах для советской власти было более острой, чем то было в прежнее время. Громадная доля имущества, присвоенного советской властью, была прожита, эмиссионные возможности исчерпаны, и при восстановлении денежного хозяйства эти возможности естественно еще более уменьшались, кредит был доступен в самых минимальных размерах, бюджет находился и находится под давлением дефицитных советских предприятий, требующих экстраординарных расходов на восстановление потребленных раньше основных и оборотных капиталов. При таких условиях, даже сократив до минимальных размеров всякого рода расходы на культурные потребности страны, советская власть должна была предъявить к частному хозяйству тяжелые и суровые требования в смысле обложения, и, конечно, в таком положении нельзя было и ожидать, чтобы «социалистическое» правительство могло бы создать какую-либо совершенную систему обложения, для которой помимо всего не было и надлежащего налогового аппарата, каковой за ненадобностью был разрушен в прежние годы.

В советском сборнике, изданном по случаю пятилетия власти советов, мы читаем следующие строки, характеризующие новую налоговую систему: «Налоговая система РСФСР, как она развернулась за 1921-22 г., отличается многочисленностью налогов, развитием косвенного обложения и примитивностью прямого. В то же время необходимость принятия героических мер для устранения бюджетного дефицита дала в налоговом деле решительное преобладание чисто фискальной точке зрения, не останавливающейся даже перед заведомой неравномерностью отдельных налогов»[1]).

---

[1]) Сборник «Пять лет власти советов», стр. 401.

§ 3. При новой экономич. политике. II. Денежные налоги. После представленной характеристики общих условий для восстановления налоговой системы становятся ясными основы той налоговой системы, которую стала строить советская власть со средины 1921 года.

Прежде всего, при расстроенном денежном обращении, при ничтожности объектов обложения, советская власть не могла сразу же перейти к чисто денежному обложению. Натуральное обложение не исчезло из советской системы налогов до самого последнего времени. Поэтому советские налоги необходимо разбить на две группы: налоги денежные и налоги натуральные.

Остановимся сначала на рассмотрении денежных налогов и разобьем их на прямые и косвенные.

Прямые налоги не могли получить широкого развития в советской налоговой системе нового времени, так как и при новой экономической политике, как мы видели, объектов для этого обложения много быть не могло.

В сравнении с дореволюционным обложением количество реальных налогов падает, но вместо них прямое обложение возрождается в наиболее примитивной форме подушного обложения (общегражданские налоги, трудгужевой налог). Подоходный же налог не мог удержаться в своей чистой форме подоходного налога, а принял форму близкого к реальному подоходно-поимущественному обложению.

Первым налогом, появившимся в системе советского денежного прямого обложения, был налог промысловый, введенный с 26 июня 1921 года и испытавший со времени своего введения ряд изменений. Действующим положением об этом налоге является положение от 18 января 1923 г., сменившее положение от 3 февраля 1922 г., которое в свою очередь сменило закон о промысловом налоге от 26 июня 1921 г.. Само собою разумеется, что промысловое обложение могло быть восстановлено по вышеизложенным причинам только в самом примитивном виде, в самых грубых чертах. Если в дореволюционном промысловом налоге по закону от 8 июля 1898 г., кроме основного налога (патентного сбора), взимавшегося по преимуществу по внешним признакам, был еще дополнительный

налог, где значительную роль играл процентный сбор с прибыли, приближавший промысловый налог к парциальному подоходному налогу, то советский промысловый налог должен был начать свое существование с восстановления патентной системы (с разделением промышленных предприятий на 12 разрядов, исходя из числа рабочих, и торговых предприятий на 5 разрядов, исходя из рода торговли, со ставками, установленными для каждого из пяти поясов). Дополнительный же промысловый налог в советском законодательстве принял форму уравнительного сбора, взимаемого по исчисленным оборотам предприятий за предшествующее полугодие. Обложение по прибыли оказалось невозможным, почему советский промысловый налог, как и характеризуют его советские финансисты, является «универсальным акцизом», весьма далеким от обложения прибыли[1]). При этом на практике оказалось чрезвычайно затруднительным исчисление оборота предприятий.

Трудно что-либо сказать о тяжести промыслового обложения, так как сами по себе ставки обложения еще не характеризуют в этом отношении положения дела. Меняющиеся ставки обложения, меняющееся выражение этих ставок в золотом исчислении, непостоянство условий для промышленно-торговой деятельности — все это делает невозможным точный учет размера промыслового обложения. Во всяком случае, дополнительный промысловый налог исходит из 3% обложения оборота, тогда как довоенное обложение составляло около $^1/_2$% оборота.

Вторым по времени звеном в системе советских прямых налогов были общегражданские налоги. Первый налог был введен по закону 11 февраля 1922 г. в целях образования средств для борьбы с последствиями голода и эпидемий. Этот налог по своей организации являлся, в сущности, подушным обложением. Второй общегражданский налог появился также в 1922 г. в более дифференцированном виде с освобождением от него рабочих и служащих, отнесенных по 17 разрядной сетке получаемого содержания к разрядам ниже 12-го. Налоги общегражданские в настоящее время уже отмирают, и по ним лишь уплачиваются недоимки за прошлые годы.

[1]) *Н. Кутлер*, ВФ, № 25 за 1923 г.

Они являются совершенно нецелесообразными при действии подоходно-поимущественного налога, взимаемого по положению, утвержденному декретом ВЦИК и СНК от 16 ноября 1922 г. и замененному положением от 12 ноября 1923 г.

Подоходно-поимущественный налог по своей первоначальной организации являлся совершенно обособленным. Подоходный налог падал на проживающих в городах граждан, не уплачивающих с. х. налога, и облагал совокупность доходов, полученных ими в денежном и натуральном виде от участия в торгово-промышленных и кредитных предприятиях, от владения зданиями и другими имуществами в городах, от денежных капиталов, от занятия свободными профессиями, от вознаграждения за службу и работу в учреждениях и предприятиях. От обложения освобождался минимум доходов, устанавливаемый на каждое полугодие законодательным порядком. Ставки налога были построены по принципу прогрессии, причем максимальная ставка достигала 45% при доходе свыше 20.000 руб. в полугодие. Поимущественным налогом, являвшимся дополнительным к подоходному, облагалось имущество, не составлявшее предмета промысла граждан и состоявшее из ценностей в металле и камнях, строениях, экипажах и другого инвентаря, кроме предметов домашней обстановки и домашнего обихода. И в этом налоге устанавливался минимум необлагаемого имущества, и ставки также были построены по принципу прогрессии. Сведения о доходе и стоимости имущества финансовые органы получали от деклараций, подаваемых налогоплательщиками.

Такова в общих чертах организация подоходно-поимущественного налога по декрету 1922 г. Если в нем нет некоторых моментов, делающих обложение равномерным, то все же налог является в достаточной степени совершенным. Конечно, налог поимущественный, задачей которого могло быть более сильное обложение фундированных доходов, в условиях советской действительности почти что не имеет значения, так как соответствующих имуществ имеется совершенно ничтожное количество. Нельзя не отметить еще одного очень характерного обстоятельства, заключающегося в отсутствии публичности деклараций.

В свое время при реформе подоходного налога, взимавшегося с 1917 года, советская власть декретом от 23 апреля 1918 г. поспешила прежде всего установить публичность оценочных списков и отменила обязанность сохранения тайны деклараций. В новых условиях экономической политики советской власти это требование оказалось уже неподходящим, и оно не вошло в законодательство 1923 г.

Как проводился на практике подоходно-поимущественный налог? В первом полугодии (налог уплачивался по полугодиям) 1922—23 бюджетного года число лиц, подлежащих обложению подоходным налогом, определилось всего в 657.795 человек с суммою дохода, подлежащего обложению, в 477,4 мил. зол. рублей, причем только 12,5% доходов являлось доходами, превышающими 2.000 зол. рублей. По источникам дохода до $^3/_4$ его падает на доходы от торгово-пормышленных предприятий, 11,2% от владений и арендования имуществ, 9,6% от занятий свободными профессиями и 0,7% — от денежных капиталов. Таким образом фактически подоходный налог является особым промысловым налогом. Поимущественный налог падает по преимуществу на мелкие имущества. Результаты подоходно-поимущественного налога крайне ничтожны. За 10 месяцев 1922—23 г. всего поступило 3,9 мил. зол. рублей (по индексу Конъюнктурного института[1]). Такие результаты являются естественным последствием всей предшествующей политики советской власти. Это признают и советские экономисты, с печалью констатирующие ничтожные результаты подоходного налога и указывающие на то, что в настоящее время исчезла главная база для подоходного обложения, а «НЭП» хотя и вносит изменения, но не столь уже крупные[2]).

Кроме ничтожности результатов, подоходно-поимущественный налог обнаружил недостатки и в своей организации, заключающиеся в его... чрезмерном совершенстве. По этому поводу проф. И. Х. Озеров пишет: «теоретически наше действующее ныне подоходное обложение построено весьма недурно,

[1]) По смете на 1917 г. от подоходного обложения ожидалось 130 милл. рублей.

[2]) «Экон. Жизнь» № 5 за 1923 г.

даже хорошо; однако, при нашем пониженном уровне экономической жизни оно нам не по плечу: это показал и опыт; и теперь нам с облаков приходится спускаться на землю и вспомнить уже давно утвердившееся в науке положение, что финансовое законодательство, чтобы быть жизненным, должно отражать на себе экономические отношения»[1]). Советское финансовое ведомство также признало подоходно-поимущественный налог по закону 1922 г. неподходящим и разработало проект нового под.-поимущественного налога, который утвержден 12 ноября 1923 г. Новый под.-поимущ. налог, по мнению некоторых советских финансистов, сближает новый налог с трудгужналогом и общегражданскими налогами, т. е. организация подоходного налога действительно спускается, по выражению проф. И. Х. Озерова, с облаков, где советская власть без всяких оснований хотела занять место, на землю. Налог должен быть, таким образом, упрощен, огрублен, снижен до жалкого уровня русской действительности. Это и сделано. В новом декрете декларация применяется только для плательщиков, получающих доход от личного труда не по найму, а от предпринимательской деятельности. Обложение же лиц, получающих доход от личного труда, является, по декрету, фиксированным определенными суммами, приближаясь в своей организации к немецкому Einkommensteuer последнего времени. Число разрядов по размеру доходов уменьшается, и самая дифференциация источников дохода упрощается.

До опубликования положения о подоходно-имущественном налоге по декрету от 12 ноября 1923 г., рядом с прежним подоходно-имущественным налогом, действовал парциальный подоходный налог, взимавшийся с высокой заработной платы, давший, как оказалось, весьма ничтожные результаты. Со вступлением в силу декрета от 12 ноября 1923 г. этот парциальный подоходный налог отменяется.

Кроме того, вместе с введением нового положения о подоходно-поимущественном доходе отменяются государственные налоги: трудгужналог и общегражданский для воспособления сельскому хозяйству и для ликвидации последствий голода.

[1]) ВФ № 33 за 1923 г.

Таким образом, система прямого обложения в значительной степени упрощается и сводится к налогам: промысловому, подоходно-поимущественному и сельско-хозяйственному, принимающему денежную форму.

Такова система советского прямого обложения. Она не представляется разнообразной, она не приняла еще окончательных форм, и дальнейшее ее развитие находится в зависимости от постепенного осложнения экономической жизни страны.

Вполне понятно, что при ограничении в области прямого обложения и при остром недостатке в средствах, советская власть должна была обратить особенное внимание на косвенное обложение, которое выступает в настоящее время, как весьма многогранное и сложное.

В этом мы убеждаемся из сравнения системы косвенного обложения 1914 года и 1922—23 г. с указанием при этом относительного значения каждого налога в общей массе расходов от косвенного обложения.

Косвенные налоги в % отношении к общей сумме доходов от косвенного обложения.

1922—23 г. % согласно поступл. за 7 месяцев			1914 год % согласно поступл. за год	
С виногр. вин	2,0			
спирта	3,6			
пива	2,6	9,4	Сборы с питей	6,2
меда, кваса, вод	0,0			
дрожжей	1,2			
табачн. изделий	9,5		Табачн. доход	14,0
важигат. спичек	2,4		Спичечн. доход	3,6
соли	7,2			
нефт. продуктов	6,7		Нефтяной доход	8,3
гильз	0,2		С гильз и папир. бум.	0,8
чая, кофе, суррогат.	2,6			
сахара	16,2		Сахарн. доход	21,1
свечей	0,3			
текстиля	0,8			
сахарина	0,1			
Таможенный	44,1		Таможен. доход	46,0
Нераспределенн.	0,2			
	100			100

Наша дореволюционная система косвенного обложения вызывала постоянные нарекания. Но в ней все-таки не было таких налогов, как, например, на соль (отменен был в 1880 г.), на текстиль. Последний налог стал взиматься советской властью только в последнее время и в будущем будет давать более ощутительные результаты. Осложнение косвенного обложения, вызываемое упадком промышленности, захват этим обложением предметов первейшей необходимости (не только сахара, спичек, табака, но и соли и текстиля и даже суррогатов чая и сахарина, употребляемого бедняками вместо сахара), свидетельствует о том, что широкие массы малосостоятельного населения теперь еще в большей степени привлекаются к обложению, чем они привлекались раньше.

Замечательно при этом следующее явление. Если в прежнее время косвенные налоги считались самыми несовершенными налогами, если развитие за счет их сокращения прямого обложения и, главным образом, подоходного налога считалось основной задачей радикальных партий, то в глазах «социалистической» власти в теперешней России получается совсем не так. Оказывается, что именно косвенное обложение вносит равномерность в распределение налоговой тяжести. Об этом поведало совещание налоговых работников в Москве, бывшее в июне 1923 г. «Обложение акцизом предметов широкого потребления, (соли, сахара, керосина и пряжи), — сказано в резолюции этого совещания, а также множественность действующей системы косвенного обложения диктуются непреложной необходимостью изыскания средств для покрытия расходов и *внесения равномерности в обложение отдельных слоев городского и сельского населения*[1]).

Конечно, не может быть спора о крайней необходимости введения из-за недостатка средств многочисленных косвенных налогов. Но утверждение, что такое обложение содействует установлению равномерности обложения, даже при общем и равномерном обнищании России, является, конечно, хотя и характерным, но неправильным. Характерность же этого утвер-

[1]) ВФ № 26 за 1923 г., стр. 81. Курсив наш.

ждения заключается в том, что именно советской власти, разрушившей систему обложения, приходится теперь оправдывать введение наиболее тяжелых косвенных налогов. Сравнение всей этой системы косвенных налогов с дореволюционным косвенным обложением свидетельствует о том, что в этой системе сделан большой шаг назад. Вместо того, чтобы уйти от обложения предметов массового потребления первейшей необходимости, советская власть принуждена была обложить эти предметы. Из ее рук после всех социалистических опытов над экономической жизнью России система косвенного обложения вышла такою же огрубевшей, какой, как мы видели, является и система прямых налогов.

Это — итоги экономического упадка и обнищания страны.

§ 4. В эпоху новой экономич. политики. III. Натур. налоги — Остальные формы обложения. Последствием общего экономического упадка страны и расстройства денежного обращения является также существование в советской системе обложения наряду с денежными налогами налога натурального, падающего на сельское хозяйство.

Натуральный налог появился в 1921 году. Этот налог пришел на смену продовольственной разверстке, которая господствовала в эпоху коммун. эксперимента. Пришел этот налог потому, что оказалось совершенно невозможным оставлять разрушенное сельское хозяйство в таких условиях, при которых для него отсутствовал хозяйственный интерес для развития и восстановления. Натуральный налог должен был внести, вместо неопределенности разверстки, индивидуальность и определенность, и создать условия, при которых производитель мог бы свободно распоряжаться излишками своего хозяйства, отчуждая их на рынок и реализуя таким путем в свою пользу результаты своего труда.

В своем развитии натуральный налог пережил две стадии, и в последнее время, т. е. в 1923—24 хозяйственном году переживает третью. Первоначально, т. е. с 1921 г. (по декрету от 21 марта 1921 года) натуральный налог был системой различных натуральных налогов, дававших советской власти полное разнообразие не только продовольственных продуктов, но и

сырья. Налог давал: пшеницу, рожь, крупяные хлеба, объемистый фураж, сено, солому, мясо, сало, масло, пряжу, яйца, овощи, кожу, шерсть и т. д. Почти у каждого из этих отдельных натуральных налогов была своя организация, требовавшая по каждому налогу особой работы советских податных органов. Налог оказался необычайно сложным, дорогим, обременительным для крестьянства, не только своими размерами, но и своей многогранностью. В виду этого с 1922 г. он был упрощен.

С 1922 г. (по декрету от 17 марта 1922 г.) вместо системы многочисленных натуральных налогов появляется «единый» натуральный налог, отличающийся от налога 1921 г. тем, что вместо обложения отдельных частей сельского хозяйства оно облагается в целом; вместо уплаты в общем 18 продуктов, оно уплачивает всего 6 продуктов по эквивалентам, которые устанавливались для перечета всех продуктов на рожь или пшеницу.

С 1923—24 хозяйственного года появляется вместо «единого натурального» налога «единый сельско-хозяйственный налог». Существенными чертами этого преобразования является превращение натурального налога в смешанный. Новый налог оплачивается частью натурой, частью деньгами, но и натуральную часть налога, размер которой устанавливается различно для каждой губернии, налогоплательщик имеет право уплатить деньгами (§ 83 Инструкции).

Натуральный налог, а впоследствии и сельско-хозяйственный налог за основу обложения берет количество пашни (для 1921 г.), пахотной и сенокосной земли (для 1922 г.), причитающихся на едока, количество скота в хозяйстве и урожайность данного района. Ставки налога построены по принципу прогрессии, причем обложение повышается в зависимости от двух величин: в зависимости от количества пашни, причитающейся на едока, и в зависимости от урожайности. Прожиточный минимум в натуральном налоге, если и был (на Украине), то не имел существенного значения, так как к обложению привлекаются хозяйства не только крупные и средние, но и мелкие. Вообще в условиях измельчания сельского хозяйства при со-

ветской власти для проведения в обложении прожиточного минимума почва уничтожалась. Если бы устанавливать прожиточный минимум, действительно соответствующий своему назначению, то оказалось бы неизбежным освобождение большей части сельских хозяев от налога, а между тем оно и было и до сих пор, конечно, остается главным источником советских доходов.

Вот в основных чертах система обложения, созданная советской властью при новой экономической политике. Само собою разумеется, что, кроме уплаты непосредственно налогов, население привлекается к обложению и путем эмиссии, которая является одним из крупнейших источников дохода советской власти и при новой экономической политике. Это эмиссионное обложение при новых условиях представляется иным по сравнению с прошлым временем. Тогда сельское население жило в условиях полунатурального хозяйства, причем обмен производился в весьма незначительных размерах, и деньги, как орудие обмена, играли скромную роль, так как деревня отказывалась принимать за продаваемые продукты «совзнаки». Вследствие этого, все тяжелые последствия падающей валюты несло по преимуществу городское население. При новой же экономической политике сельское население все больше и больше втягивается в денежное хозяйство, и, следовательно, поскольку «совзнаки» падают, постольку и сельское население, как принужденное иметь на руках эти деньги, несет тяжелые последствия их падения.

Нельзя не упомянуть, далее, о том своеобразном обложении, к которому привлекается население в советской России путем переплаты за продукты советской промышленности. До последнего времени формально в советском финансовом хозяйстве не было фискальных монополий. Но главнейшие отрасли советской промышленности занимают монопольное положение, и население поставлено в необходимость покупать товары советского производства. Эти же товары продаются по высоким монопольным ценам. Кроме того, если бы даже эти цены и не были бы монопольными, они являются чрезвычайно высокими, что находится в зависимости от общих условий советского хо-

зяйствования (неумение, нечестность, недостаточность оборотных капиталов, потребление основных капиталов, неполная нагрузка предприятий). Населению приходится, таким образом, определенно переплачивать за товары советского производства только потому, что другого производства нет. Этот налог является жертвою страны в пользу советской власти, производящей неудачные экономические эксперименты. Правда, население старается уйти от несения этих жертв и невольно и вольно. Невольно оно уходит тогда, когда по отсутствию средств не может покупать; вольно же, когда находит иные пути для удовлетворения своей потребности в городских товарах (кустарное и домашнее производство). Эти обстоятельства породили, как известно, кризис сбыта, разразившийся в 1923 г. и сводящий к нулю все «завоевания» новой экономической политики.

§ 5. В эпоху новой экономич. политики. IV. Итоги. На основании всего вышеизложенного действующую систему обложения при новой экон. политике мы можем представить в следующем виде:

1. Денежные налоги на вновь возникающие объекты обложения:

а) прямые налоги;

б) косвенные налоги.

2. Денежно-натуральное обложение сельского населения.

3. Эмиссионное обложение населения.

4. Обложение через потребление населением монопольных советских товаров.

Сравнивая эту схему советского обложения с предшествующей, мы видим между ними существенную разницу. В то время, как первая отражает на себе разгром старого экономического порядка, говорит о борьбе со всеми пережитками капиталистического строя, вторая говорит о восстановлении прежних экономических отношений, в которых, однако, сохранились еще следы произведенного разгрома. В первом случае, мы видим умирающие налоги, видим разрушительно действующее на частное хозяйство чрезвычайно-революционное обложение. Вместо нормального денежного обложения мы сталкиваемся

с преобладанием обложения натурального и со стихийно действующим эмиссионным обложением в условиях разрушившегося денежного обращения. Все это старое обложение — не цельная система, а нагромождение различных источников дохода, в которых фискальные цели обложения перепутываются с социальными моментами.

При новой экономической политике чувствуется уже система в обложении. Чрезвычайное революционное обложение исчезает, и его место занимает обложение нормальное. Все обложение начинает принимать денежную форму. Но старое «социалистическое» хозяйство в этой новой системе обложения чувствуется на каждом шагу: еще существует эмиссионное обложение, еще не совсем исчезло натуральное обложение. Кроме того, новые экономические эксперименты создали новую форму извлечения из населения денежных средств путем обложения в пользу монопольной промышленности.

Очевидно, что для действительно нормальной системы обложения не хватает многого: не хватает, прежде всего, той нормальной экономики, которая только и может создать здоровую и крепкую систему обложения.

СОДЕРЖАНИЕ

От составителей 5

Источники права. — *Н. Н. Алексеева и Н. С. Тимашева* .. 7

Государственный строй. — *Н. Н. Алексеева* 29

Административное право 121

1. Местное управление. — *А. А. Боголепова* ..... —
2. Исключительное положение. — *Н. С. Тимашева* 163
3. Публично-правовое положение личности. — *Н. С. Тимашева* 171
4. Государство и церковь. — *Н. С. Тимашева* 186
5. Охрана детства и меры борьбы с беспризорностью и преступностью молодежи. — *А. В. Маклецова* 198

Публично-хозяйственное право 215

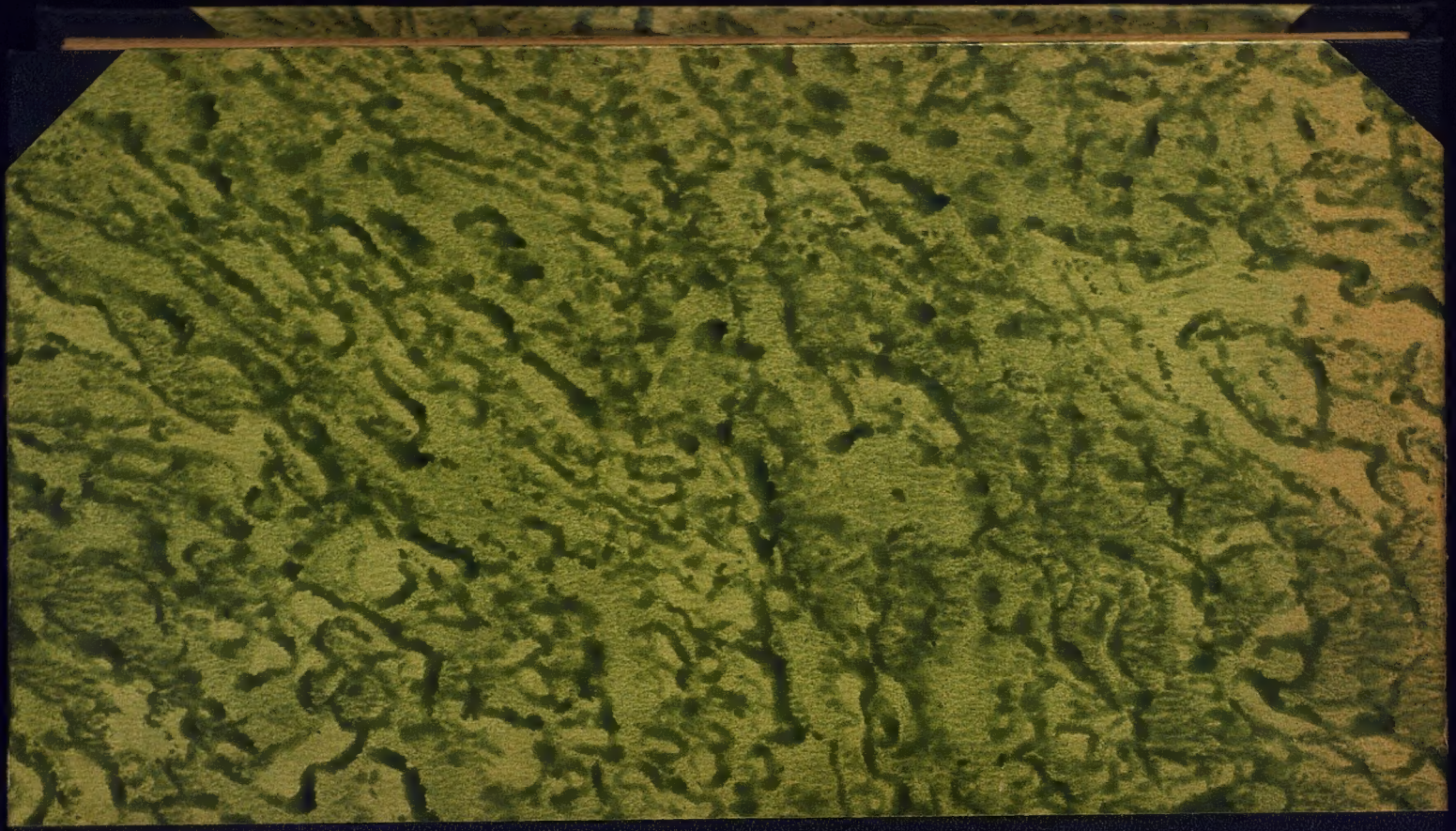
1. Земельное право. — *К. И. Зайцева* ..... —
2. Организация государственной промышленности. — *Н. С. Тимашева* 235
3. Аренда промышленных предприятий и концессии. — *А. А. Боголепова* 244
4. Трудовое право. — *К. И. Зайцева* 256
5. Монополия внешней торговли. — *А. А. Пиленко* 274
6. Регламентация внутренней торговли. — *Н. С. Тимашева* 284
7. Бюджетное право. — *А. П. Маркова* 295
8. Основы налоговой системы. — *А. П. Маркова* 313

ПЛАМЯ

Центральные
склады:
„PLAMJA“
(преемн.
„NAŠA RJEČ“)
Praha II.,
Ječná ul. 32.

—

„R O D I N A“
Berlin,
Charlottenburg,
Kantstrasse 24.

5

10-